Die staatliche Überwachung und Bereinigung des kommunalen Schuldenwesens unter besonderer Berücksichtigung Preußens.

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der

staatswissenschaftlichen Doktorwürde

genehmigt von der

Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät

der Friedrich-Wilhelms-Universität

zu Berlin.

Von

Werner Jonas
Diplomvolkswirt aus Berlin.

Tag der Promotion 25. Februar 1938.

J 86

Dekan: Prof. Dr. W. Graf Gleispach
1. Gutachter: Prof. Dr. Horst Jecht
2. Gutachter: Prof. Dr. Jens Jessen

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Inhaltsverzeichnis

Seite

Verzeichnis der Abkürzungen 5
Literaturverzeichnis 5
Einleitung 9

A. Ueberblick über die Entwicklung und Ursachen der kommunalen Verschuldung 9

I. Die Entwicklung der Verschuldung 10
1. Die Vorkriegszeit 10
2. Die Entwicklung der Verschuldung im Kriege . . . 11
3. Die Nachkriegszeit 11
a) Die Folgen der Inflation und der Aufwertung . . . 11
b) Die Neuverschuldung 13

II. Die Ursachen der kommunalen Verschuldung 16
1. Die Aufgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände . 16
a) Allgemeines 16
b) Die einzelnen Aufgaben 19
2. Die Deckung des Finanzbedarfes 28

B. Die Ueberwachung der kommunalen Kreditgebarung . . . 34

I. Genehmigungspflicht und Genehmigungsverfahren . . . 34
1. Allgemeines 34
2. Die Bestimmungen der Gemeindeverfassungsgesetze . 35
3. Die genehmigungspflichtige „Anleihe“ 36
4. Genehmigungsbehörden und Kreditausschüsse . . . 37
5. Sondervorschriften für die Aufnahme von Anleihen bei Sparkassen 42
6. Sondervorschriften für Auslandsanleihen 43

II. Die materielle Zulässigkeit der Kreditaufnahme 45
1. Allgemeine Grundsätze der Deckung des Finanzbedarfes 46
a) Deckungsregeln nach der Art der Kapitalanlage . . 46
b) Grundsätze der Anleihepolitik unter dem Gesichtspunkt der Gesamtentwicklung des Haushalts 53
2. Die Anwendung der allgemeinen Grundsätze auf die Kreditgebarung der Kommunen 54
a) Allgemeine Aufgaben der staatlichen Ueberwachung 54
b) Die Verwendung des Anleiheerlöses für außerordentlichen Bedarf 55
c) Die Berücksichtigung der dauernden Leistungsfähigkeit 56
3. Besondere Vorschriften über die kommunale Kreditgebarung 56
a) Die Verwendung des Anleiheerlöses für eigene Zwecke 57
b) Die Frage der Spezialverpfändung 57

4. Der „kassentechnische Notbehelf“ 58
a) Der Kassenkredit 58
b) Die Betriebsmittelrücklage 61
III. Vorschriften über die Anleihebedingungen 63
1. Die Verzinsung 63
2. Die Tilgung 63
a) Tilgungssätze 63
b) Tilgungsrücklage 65
C. Die Bereinigung des kommunalen Schuldenwesens . . . 66
1. Umschuldungen 67
a) Die Umschuldungsaktion vom Jahre 1929 68
b) Die Umschuldungsstelle 69
c) Das Gemeindeumschuldungsgesetz vom 21. Sept. 1933 . 69
aa) Die Mittelbeschaffung 70
bb) Der Umschuldungsverband Deutscher Gemeinden . 71
cc) Das Umschuldungsangebot 72
dd) Die umschuldungsfähige Forderung 74
d) Zwischenbilanz der Umschuldung 78
e) Die Ausweitung der Umschuldung durch das Dritte Aenderungsgesetz vom 29. März 1935 80
2. Zinssenkungen 83
3. Die Entlastung im Schuldendienst der Gemeinden . . . 86
D. Rückblick 88

Verzeichnis der Abkürzungen.

DGO = Deutsche Gemeindeordnung vom 30. Januar 1935
Einzelschriften = Einzelschriften zur Statistik des Deutschen Reiches
FinMin = Finanzminister (ium)
GS = Preußische Gesetzsammlung
GUG = Gemeindeumschuldungsgesetz
GV = Gemeindeverbände
Hdb. d. Fwiss. = Handbuch der Finanzwissenschaft
MBliV = Ministerialblatt für die preußische innere Verwaltung bezw. Ministerialblatt des Reichs- und Preußischen Ministeriums des Innern
MdI = Minister(ium) des Innern
RdErl = Runderlaß
RV = Rücklagenverordnung vom 5. 5. 1936.
Vfg = Verfügung
WuSt = Wirtschaft und Statistik

Literaturverzeichnis.

I. Bücher und Aufsätze.

Bayrhoffer-Fuchs: Das Gemeindeumschuldungsgesetz vom 21. September 1933, Kommentar, 2. Aufl.; Berlin 1934.

Bleicher: Kommunale Finanzwirtschaftlehre, in: Hdb. d. Fwiss., Tübingen 1927, Bd. II.

Drews: Das Preußische Gemeindeverfassungsgesetz vom 15. Dezember 1933, in: Juristische Wochenschrift 1934 S. 197.

Fischer, O. Ch.: Die Umschuldung der Gemeinden und Gemeindeverbände nach der Notverordnung vom 6. Okt. 1931, in: Bank-Archiv Nr. 3 vom 30. 10. 1931.

Fleiner, Fritz: Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts, Tübingen 1928.

Gerloff, Wilh.: Grundlegung der Finanzwissenschaft, in: Hdb. d. Fwiss., Tübingen 1927, Bd. I.

Gneist, Rud.: Die Preußische Finanzreform durch Regulierung der Gemeindesteuern, Berlin 1881.

Helfritz, Hans: Grundriß des Preußischen Kommunalrechts, Berlin 1927.

Hettlage, Karl: Die Entwicklung des Gemeindefinanzrechts, in: Der Gemeindehaushalt, Heft 1 vom 31. 10. 1934.

— Gemeinderücklagen und Kapitalmarkt, in: Der Deutsche Volkswirt, 11. Jahrg. Nr. 17.

Hettlage-Loschelder-Zschintzsch: Die Preußische Gemeindefinanz-Verordnung vom 2. Nov. 1932, Kommentar, Berlin 1933.

Jellinek, W.: Verwaltungsrecht, Berlin 1929.
Jeserich, Kurt: Das Kommunalwissenschaftliche Institut an der Universität Berlin, Stuttgart und Berlin 1936.
— Kommunalfinanzen und Finanzausgleichsreform, in: Schmollers Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im Deutschen Reich (Herausgeber Arthur Spiethoff) 1931, Heft 5.
Jèze, Gaston: Die Technik des öffentlichen Kredits, in: Hdb. d. Fwiss., Tübingen 1927, Bd. II.
Keil: Landgemeindeordnung für die östlichen Provinzen, Freiburg und Leipzig 1896.
Korn: Kommunalkredit, Berlin 1926.
Landmann: Geschichte des öffentlichen Kredits, in: Hdb. d. Fwiss., Tübingen 1927, Bd. II.
Listemann: Die Umschuldung der Gemeinden, in: Der Gemeindetag, 31. Jahrg. Nr. 1.
Moll: Lehrbuch der Finanzwissenschaft, Berlin 1930.
Oertel: Die Städteordnung für die 6 östlichen Provinzen, 6. Aufl.
Peters, Hans: Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung in Preußen, Berlin 1926.
Popitz: Der Finanzausgleich, in Hdb. d. Fwiss., Tübingen 1927, Bd. II.
Saling: Der Rentenführer 1936/37, Berlin 1936.
Schoen: Das Recht der Kommunalverbände in Preußen, Leipzig 1897.
Der Schuldendienst der Gemeinden unter dem Einfluß der Zinssenkungs- und Umschuldungsmaßnahmen, in: Vierteljahrshefte zur Statistik des Deutschen Reiches, 45. Jahrg. 1936, Drittes Heft.
v. Stein, L.: Handbuch der Verwaltungslehre, Stuttgart 1876.
Stier-Somlo, Fr.: Handbuch des kommunalen Verfassungs- und Verwaltungsrechts in Preußen, Oldenburg 1917.
Storck: Artikel „Wohlfahrtspflege", in: Hue de Grais, Handbuch der Verfassung und Verwaltung, Berlin 1930.
Stucken, Rudolf: Grundsätze für die Anleihepolitik, in: Archiv für Sozialwissenschaft u. Sozialpolitik 1927, Bd. 57.
Surén, Friedrich K.: Preußischer Finanzausgleich, Kommentar zum Preußischen Ausführungsgesetz zum Finanzausgleichsgesetz, Berlin 1927.
Surén-Loschelder: Die Deutsche Gemeindeordnung vom 30. Januar 1935, Kommentar, Berlin 1935.
Terhalle: Die gesetzlichen Rücklagen der Gemeinden, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 144, Heft 5 und 6, 1936.
Wagner, Ad.: Finanzwissenschaft, I. Teil, 3. Aufl., Leipzig 1883.
— Die Ordnung der Finanzwirtschaft und der öffentliche Kredit, in: Schönbergs Handbuch der politischen Oekonomie, 3. Aufl., Tübingen 1891.
Weyermann: Theorie des öffentlichen Kredits, in: Hdb. d. Fwiss., Tübingen 1937, Bd. II.
Zschintzsch, Werner: Kommunalkredit, Kommentar, Taschengesetzsammlung 147, Berlin 1931.

II. Nachschlagewerke:

Handbuch der Finanzwissenschaft.
Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften.
Handwörterbuch der Staatswissenschaften.

III. Amtliches und halbamtliches Material, Geschäftsberichte.

Einzelschriften zur Statistik des Deutschen Reiches:
Nr. 13: Die öffentliche Verschuldung im Deutschen Reich am 31. März 1928 und am 31. Dezember 1929, Berlin 1930.
Nr. 27: Oeffentlicher Kredit und Wirtschaftskrise, Berlin 1933.
Nr. 32: Die Gemeindefinanzen in der Wirtschaftskrise, Berlin 1936.
Reichs- und Preußischer Staatsanzeiger.
Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich 1932, 1933, 1934, 1935.
Die deutschen Sparkassen und Girozentralen 1933, Geschäftsbericht des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes.
Geschäftsbericht der Preußischen Staatsbank, Seehandlung, 1936.
Verwaltungsbericht der Reichsbank für das Jahr 1932.

IV. Zeitschriften und Zeitungen.

Bank-Archiv
Berliner Börsenzeitung
Börsen- und Wirtschaftskalender 1936, herausgegeben von der Frankfurter Zeitung
Der Deutsche Volkswirt
Der Gemeindetag
Deutsche Allgemeine Zeitung
Deutsche Sparkassen-Zeitung
Frankfurter Zeitung
Sparkasse
Wirtschaft und Statistik

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41543925_0070

Einleitung.

Der Gesamtheit der deutschen Gemeinden und Gemeindeverbände kommt im Rahmen der öffentlichen Finanzwirtschaft eine beträchtliche Bedeutung zu. Der Finanzbedarf der rund 50 000 kommunalen Einzelkörperschaften erreicht nahezu den des Reiches. Schon aus diesem Grunde kann es der Staatsführung nicht gleichgültig sein, welche Finanzpolitik von den ihr untergeordneten Gebietskörperschaften betrieben wird. Hinzu kommt, daß Reich, Länder und Kommunen sich bei der Erfassung der ihnen verpflichteten Volksgenossen und Einzelwirtschaften ständig begegnen. Eine ausgleichende Gesamtregelung ist also notwendig, wenn den beteiligten Körperschaften dasjenige zukommen soll, was ihnen in Anbetracht ihrer Bedeutung und ihrer Aufgaben gebührt, und wenn ferner eine gerechte Verteilung der Lasten auf die Steuerpflichtigen angestrebt wird.

Die Aufgabe einer dahinzielenden Gesamtregelung ist eine doppelte. Einmal handelt es sich um das Problem eines Finanzausgleiches in weitestem Sinne; zum anderen geht es um die öffentlich-rechtliche Aufgabe der Einflußnahme der Staatsaufsicht auf die Selbstverwaltung der nachgeordneten Gebietskörperschaften.

Indem es der Staat unternimmt, die Wirtschaftsführung der Kommunen zu überwachen und zu diesem Zweck sich bei wirtschaftlich erheblichen Vorhaben der Gemeinden und Gemeindeverbände einzuschalten, stößt er alsbald auf das Gebiet des gemeindlichen Schuldenwesens. In der vorliegenden Arbeit soll aufgezeigt werden, wie sich der Staat der von ihm als notwendig erkannten Aufgabe, die kommunale Kreditgebarung zu kontrollieren, in der Vergangenheit entledigte, und welche Wege hierbei der nationalsozialistische Staat eingeschlagen hat. Da dieser seinen Normen über die Ueberwachung des Schuldenwesens der Gemeinden eine einmalige Bereinigung des Schuldenstandes durch Umschuldungs- und Zinssenkungsmaßnahmen vorausgeschickt hat, erscheint es in diesem Zusammenhang angebracht, hierauf ebenfalls einzugehen.

A. Ueberblick über die Entwicklung und Ursachen der kommunalen Verschuldung.

In einer Arbeit, die sich mit der Ueberwachung und Bereinigung des Schuldenwesens der Gemeinden und Gemeindever-

bände befaßt, erscheint es aus mehreren Gründen zweckmäßig, zunächst einen Ueberblick über die Entwicklung und die Ursachen der Schuldenaufnahme durch die Kommunen zu geben. Einmal erleichtert uns eine solche Uebersicht die Erkenntnis der Zusammenhänge von kommunalem Wirkungskreis und Kreditgebarung. Zum anderen werden alle Maßnahmen, die der Ueberwachung und Bereinigung des kommunalen Schuldenwesens dienen sollen, von der zahlenmäßigen Entwicklung der Verschuldung und von der Unabweisbarkeit vieler gemeindlicher Aufgaben wesentlich beeinflußt.

I. Die Entwicklung der Verschuldung.

1. Die Vorkriegszeit.

Die zahlenmäßige Entwicklung der Verschuldung der öffentlichen Gebietskörperschaften ist in der Vorkriegszeit nicht laufend erfaßt worden. Jedoch versuchte in den Jahren 1907 und 1908 das Reichsschatzamt zusammen mit dem Statistischen Reichsamt und einigen anderen Stellen einen nachträglichen Ueberblick über diese Entwicklung zu schaffen. Diese Enquete, die sich zum Teil mit Schätzungsziffern behelfen mußte, zeigt für den Beginn des Rechnungsjahres 1908 den Stand der gesamten öffentlichen Verschuldung in Deutschland wie folgt an:[1])

Reich	4 003,5	Mill. M.
Bundesstaaten	13 301,6	„ „
Gemeindeverbände	803,1	„ „
Gemeinden	6 560,5	„ „
zusammen	24 668,7	Mill. M.

Die Höhe der Verschuldung der einzelnen Körperschaften wirft zugleich ein Licht auf Umfang und Bedeutung der von ihnen durchgeführten Aufgaben. Die Verschiebungen, die bei diesen Aufgaben allmählich eintreten, sowie die Strukturwandlungen des Wirtschaftslebens werden besonders deutlich aus folgender Tabelle:[2])

In Mill. M.

Körperschaften:	1881	1891	1901	1908	1914
Reich	267,8	1317,8	2395,7	4003,5	4917,9
Bundesstaaten	5244,3	9230,0	10796,7	13301,6	16840,4
Gemeinden [3])	771,8	1400,5	3097,7	5295,7	7775,0
zusammen:	6283,9	11984,3	16290,1	22600,8	29533,3

[1]) Einzelschriften Nr. 13 S. 10.
[2]) Einzelschriften Nr. 13 S. 11.
[3]) Ohne Gemeinden unter 10 000 Einwohnern und ohne Gemeindeverbände.

In v. H.	1881	1891	1901	1908	1914
Reich	4,3	11,0	14,7	17,7	16,7
Bundesstaaten	83,4	77,3	66,3	58,9	57,0
Gemeinden [3])	12,3	11,7	19,0	23,4	26 3

Demnach hat sich neben dem Anteil des Reiches an den öffentlichen Schulden auch derjenige der Gemeinden erheblich vermehrt. Für diese entstanden im Zusammenhang mit der Industrialisierung und dem Wachstum der Großstädte neue gewaltige Aufgaben, die sich in einer wachsenden Schuldenlast widerspiegeln.

Die Form, in der sich die öffentliche Verschuldung vor dem Kriege vollzog, war ganz überwiegend die Aufnahme langfristiger Anleihen. Daneben wurden selbstverständlich bei Bedarf Kassenkredite in Anspruch genommen, die aber im Gegensatz zur späteren Praxis tatsächlich nur eine Vorwegnahme zukünftiger ordentlicher Einnahmen darstellten.

2. Die Entwicklung der Verschuldung im Kriege.

In der Kriegszeit hatten die Kreditwünsche der Gemeinden und Gemeindeverbände hinter die Interessen des Reiches zurückzutreten. Insbesondere durften Anleihen und Schatzanweisungen nicht begeben werden, um die Kriegsanleihen des Reiches nicht zu gefährden. Der in jener Zeit aber auch für die Gemeinden ständig wachsende Finanzbedarf wurde weitgehend kurzfristig gedeckt. Die kurzfristigen Kredite wurden immer wieder verlängert oder durch andere kurzfristige Darlehen abgelöst. Im gewissen Umfange half den Kommunen auch die Möglichkeit der Aufnahme von Lombardkrediten bei den neugeschaffenen staatlichen Darlehnskassen über die dringendsten Anforderungen hinweg. Als Kreditunterlage diente hierbei in der Regel die von den Gemeinden gezeichnete Kriegsanleihe. Daneben entwickelte sich nun ein lebhaftes Kontokorrentgeschäft zwischen Gemeinden und Kreditinstituten. So begannen die Sparkassen damals ihre Entwicklung zu „Hausbanken“ ihres Gewährverbandes.

3. Die Nachkriegszeit.

a) Die Folgen der Inflation und der Aufwertung.

Infolge der nach dem Kriege beginnenden Geldentwertung wurde jede geordnete Kreditwirtschaft unmöglich. Langfristige Kredite waren nicht zu haben. Die Kommunen konnten in jener Zeit die notwendigen Zahlungen nur leisten, weil ihnen von den übergeordneten Körperschaften die notwendigen Mittel leihweise oder als verlorene Zuschüsse zur Verfügung gestellt wurden.

Die Stabilisierung der Mark im Verhältnis von 1 Billion Mark zu 1 Rentenmark hatte zwar die gesamte Schuldenlast mit einem

Schlage zunächst verschwinden lassen. Jedoch erwuchs den Gemeinden und Gemeindeverbänden genau so wie allen anderen Schuldnern aus der Aufwertungsgesetzgebung des Reiches die Verpflichtung zur Rückzahlung und Verzinsung der vorgeschriebenen Aufwertungsquoten. Nach den Vorschriften des Reichsgesetzes über die Ablösung öffentlicher Anleihen vom 16. 7. 1925[4]) mußten die kommunalen Schuldverschreibungen und Schuldscheinanleihen mit 2½% des Goldwertes, die die Anleihe zur Zeit ihrer Begründung hatte, aufgewertet werden. Die Ablösungsanleihen sind innerhalb einer Frist von 30 Jahren zu tilgen; die Tilgung erfolgt durch Auslosung zum Fünffachen des Nennbetrages.

Eine andere Gruppe von Altschulden stellen die unter das Gesetz über die Aufwertung von Hypotheken und anderen Ansprüchen vom 16. 7. 1925[5]) fallenden Schuldverpflichtungen der Gemeinden und Gemeindeverbände dar. Diese wurden mit 25% aufgewertet. Ferner ist hier zu erwähnen der Neubesitz, d. h. die nach dem 1. 7. 1920 erworbenen Papiermarkanleihen, die mit 2½% aufzuwerten waren. Soweit diese Schulden nicht in bar abgelöst wurden, gab man für sie Ablösungsanleihen aus, die weder verzinst noch getilgt wurden. Auch heute läuft noch ein erheblicher Betrag dieser Anleiheablösungsschuld ohne Auslosungsrechte um. Anders als beim Reich, das im Jahr 1934 seine Neubesitzanleihe in Reichsanleihe umgetauscht hat, ist hier eine Bereinigung noch nicht erfolgt.

Endlich wird in der Reichsfinanzstatistik stets noch eine Gruppe streitiger Altverschuldung aufgeführt, bei welcher Gläubiger und Schuldner sich über Art und Höhe der Aufwertung nicht einigen konnten.

Ein anderes Ueberbleibsel der Zeit vor der Stabilisierung stellen die sogenannten Festwert- und Valutaschulden dar. Sie haben für die Gemeinden keine besondere Bedeutung erlangt. Entstanden sind sie hauptsächlich dadurch, daß sich einige Gemeinden ausländischen Kredit in der Währung des Gläubigerlandes beschafften.

Nach Abschluß der Aufwertungsaktion verteilte sich der Schuldenstand auf die einzelnen Gruppen wie folgt:[6])

---

[4]) RGBl. I. S. 137 ff.
[5]) RGBl. I. S. 117.
[6]) Einzelschriften Nr. 13 S. 14.

Gemeinden und Gemeindeverbände
Stand vom 31. 3. 1928

Art der Schulden	in 1000 RM.
I. Altverschuldung	
Ablösungsschulden	707 946,9
Aufwertungsschulden	340 646,5
	1 048 593,4
II. Ablösungsschulden für Neubesitz	17 431,0
III. Festwert- und Valutaschulden	89 591,7
IV. Streitige Altverschuldung	80 324,8

b) Die Neuverschuldung.

Zu diesen auf die „neue Rechnung" von den Gemeinden und Gemeindeverbänden übernommenen Schulden kam eine außerordentlich schnell wachsende Neuverschuldung. Besonders bei den Kommunen nahmen die Schulden in den Jahren nach der Stabilisierung ohne Unterbrechung zu. Ein Vergleich der jährlichen Zunahme der öffentlichen Verschuldung in dieser Zeit mit der Entwicklung in den letzten Vorkriegsjahren macht dies besonders deutlich.[7])

Körperschaften	Durchschnitt 1908—1914	Durchschnitt 1924—1928
	in Mill. M. bezw. RM.	
Reich	152,4	130,3
Länder	589,8	371,8
Gemeinden und Gemeindeverbände	572,7	1136,8
zusammen:	1314,9	1638,9

Wie man sieht, hat der seit 10 Jahren aufgestaute Kreditbedarf der Gemeinden und Gemeindeverbände sich nach der Stabilisierung im Jahre 1924 in einer stürmischen Neuverschuldung Luft gemacht.

Die Unterbringung langfristiger Anleihen unmittelbar nach der Inflation war nur durch besondere Ausstattung der Papiere hinsichtlich ihrer Wertbeständigkeit möglich. Zunächst half man sich mit Sachwertanleihen, die auf Getreide, Holz oder Kohlen lauteten. Eine größere Bedeutung konnte diese Art der Finanzierung für die Gemeinden nicht gewinnen. Dagegen bürgerte sich mehr und mehr als wertbeständiger Anleihetyp die Goldmarkan-

[7]) Einzelschriften Nr. 13 S. 17.

leihe ein, bei der das Wertverhältnis meist nach dem Dollar (1 Goldmark = $^{10}/_{42}$ Dollar) bemessen wurde. Erst im Jahre 1925 ging man allgemein zur Ausgabe von Reichsmarkanleihen über.

Daß neben der Ausgabe von Anleihen durch Gemeinden und Gemeindeverbände eine ständig steigende kurzfristige Verschuldung einherging, sei an dieser Stelle nur erwähnt. Auf die hierfür maßgeblichen Gründe wird im weiteren Verlauf der Arbeit einzugehen sein.

Die nun folgenden Tabellen sollen einen Einblick in die Entwicklung der gesamten Nachkriegsverschuldung der Gemeinden und Gemeindeverbände vermitteln sowie über die Zusammensetzung der Schulden nach Gläubigern Aufschluß geben. Zur besseren Erfassung des Ausmaßes der kommunalen Verschuldung sind bei der ersten Aufstellung die entsprechenden Zahlen für Reich, Länder und Hansestädte ebenfalls angegeben.

Die Entwicklung der öffentlichen Verschuldung.

Körperschaften [8])	31.3.28	31.3.29	31.3.30	31.3.31
	in Mill. RM.			
Gemeinden und Gemeindeverbände	6541,7	8763,1	10284,3	11245,6
Reich	7130,7	8228,5	9629,6	11342,2
Länder	1499,7	1928,2	2089,8	2224,7
Hansestädte	420,3	498,5	644,4	657,4

Körperschaften	[9]) 31.3.32	[10]) 31.3.33	[11]) 31.8.34	[12]) 31.3.35
Gemeinden und Gemeindeverbände	11294,8	11334,2	11597,9	11768,7
Reich	11434,0	11689,9	11792,8	12452 3
Länder	2307,9	2485,0	2548,7	2559,5
Hansestädte	698,0	740,6	698,7	732,6

[8]) WuSt. 1931 S. 773.
[9]) WuSt 1933 S. 194.
[10]) Stat. Jahrb. f. d. Dt. Reich v. Jahr 1933 S. 458
[11]) Stat. Jahrb. f. d. Dt. Reich v. Jahr 1934 S. 460
[12]) Stat. Jahrb. f. d. Dt. Reich v. Jahr 1935 S. 454

Die Gläubiger der Gemeinden und Gemeindeverbände[13]).

Gläubiger*)	31. 3. 1930	31. 3. 1934
	in Mill. RM.	
I. Ausland**)	762,7	770,5
II. Inland		
1. Inhaberpapiere	1 265,2	1 195,4
2. Anstalten	5 707,0	6 767,2
davon: Girozentralen u. Landesbanken	2 528,7	2 841,0
eigene Sparkassen	866,6	1 094,0
fremde Sparkassen	336,8	483,1
sonstige öff.-rechtl. Kreditanst.	280,9	422,9
Hypothekenbanken	505,2	723,4
Kreditbanken	534,4	369,6
Träger d. Sozialversicherung	470,0	530,5
sonst. öff. Versicherungen	63,5	128,1
private Versicherungen	120,8	168,5
3. öffentliche Gläubiger***)	1 200,6	1 581,7
4. sonst. Gläubiger	306,0	513,5
davon: Unternehmungen und Verbände	247,3	246,5
Privatpersonen	58,7	266,9
5. Gläubiger nicht feststellbar****)	1 042,9	446,8

Wie aus dieser Uebersicht hervorgeht, haben die Kommunen den größten Teil ihrer Kredite von den Bankanstalten aller Art erhalten. Hiervon sind es wieder die Girozentralen und Landesbanken, die an erster Stelle stehen. Auch die Kredite bei eigenen Sparkassen schwanken um die beträchtliche Summe von 1 Milliarde. Man erkennt hieraus die enge persönliche und sachliche Verflechtung von Kommunen und Sparkassenorganisation, die zu einem in sich abgeschlossenen, fast unabhängigem Kreditmarkt sich zu entwickeln schien. Für die Politik der staatlichen Einflußnahme ist dieser Verlauf nicht ohne Bedeutung geblieben. Besonders seit der Geldkrise des Jahres 1931, die für die Sparkassen und Girozentralen in erster Linie eine Liquiditätskrise war,

---

[13]) Stat. Jahrb. f. d. Dt. Reich v. Jahr 1932 S. 448 u. 1935 S. 460.

*) bei Gemeinden unter 10 000 Einwohnern sind die Summen z. T. schätzungsweise ermittelt.

**) bei entwerteten Währungen zum Kurse vom Stichtag gerechnet.

***) Reich, Länder, Gemeinden (GV), rein öffentliche Unternehmungen, Finanzierungsinstitutite der Arbeitsbeschaffung sowie Hauszinssteuer

****) Hypotheken und ein Teil der Altverschuldung.

wurden Maßnahmen zum Abbau des gegenseitigen Abhängigkeitsverhältnisses getroffen.[14])

In einem ziemlich großen Abstand zu den Anstaltskrediten folgen dann die Forderungen aus Inhaberanleihen und die Kredite bei Reich, Ländern und Gemeinden.

Die Höhe der Auslandsverschuldung erscheint mit dreiviertel Milliarden im Rahmen dieser Zusammstellung nicht groß. Trotzdem haben es die staatlichen Stellen — wie noch gezeigt werden soll — für nötig gehalten, gerade dieser Gruppe besondere Aufmerksamkeit zu widmen.

II. Die Ursachen der kommunalen Verschuldung.

Bei der Darstellung der Entwicklung der Schuldenaufnahmen der einzelnen Gebietskörperschaften wurde bereits festgestellt, daß sich im Laufe der Zeit gewisse Verschiebungen in der Kreditbelastung von Reich, Ländern und Gemeinden ergeben haben. Diese Veränderungen konnten wir auf den Wechsel in der Verteilung der von der öffentlichen Hand zu bewältigenden Aufgaben zurückzuführen.[15])

Die Aufgaben und die Art ihrer Durchführung bestimmen den Finanzierungsbedarf. Von den zur Deckung des öffentlichen Finanzbedarfes erforderlichen Mitteln stellen die Anleihen zwar nur einen Teil dar. Jedoch wird die Höhe dieses Teils der Deckungsmittel gerade bei Gemeinden und Gemeindeverbänden stark von den Aufgaben dieser Körperschaften beeinflußt. Von den Kommunen sind gewisse Aufgaben unter allen Umständen zu erfüllen, insbesondere auch dann, wenn sie nicht mit den ordentlichen Einnahmen aus Steuern, Beiträgen, Gebühren und Erwerbsüberschüssen finanziert werden können. Deshalb erscheint eine Durchleuchtung der Aufgaben der Kommunen im Rahmen einer Arbeit, die sich mit dem Schuldenwesen der Gemeinden und Gemeindeverbände befaßt, besonders aufschlußreich.

1. Die Aufgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände.

a) Allgemeines.

Unsere heutigen Vorstellungen von kommunalen Aufgaben lassen sich nicht weiter als bis auf die in der Stein'schen Städteordnung von 1808 enthaltenen Gedanken zurückführen. Die damals einsetzende Entwicklung der städtischen Selbstverwaltung

[14]) Vgl. unten S. 42.
[15]) Vgl. oben S. 10.

steht in keinem inneren Zusammenhang mit den Erscheinungsformen der unteren Verwaltungseinheiten im absolutistischen Zeitalter. Von einem kommunalen Eigenleben ist in den anderthalb Jahrhunderten nach Beendigung des dreißigjährigen Krieges nichts zu spüren. Die Gemeinde erscheint in jener Zeit als unterste Verwaltungsstelle des Staates. Sie hat deshalb keine eigenen Aufgaben zu erfüllen. Nicht die Gemeinde handelt, sondern der Staat wird durch sie tätig. Es besteht auch keine Brücke zwischen dem mittelalterlichen Städtewesen und der durch die Stein'schen Reformen heraufgeführten kommunalen Selbstverwaltung. Diese aber gestattet uns erst, von eigenen Aufgaben der Gemeinden zu sprechen.

Der Wirkungkreis der Kommunen ist grundsätzlich unbegrenzt. Hierin gleicht die Gemeinde den anderen Gebietskörperschaften: Reich und Ländern.

Als „eine mit dem Rechte der Selbstverwaltung und mit vom Staate abgeleiteter Herrschaftsgewalt über ein bestimmtes Gebiet ausgestattete öffentlich-rechtliche Körperschaft" hat die Gemeinde „sämtliche innerhalb dieses Gebietes zu erledigenden öffentlichen Aufgaben, die von keiner anderen Stelle erfüllt werden, entsprechend ihren Kräften zu übernehmen"[16]). Hieraus ergibt sich, daß der Wirkungskreis der Gemeinden gewissen sachlichen und örtlichen Beschränkungen unterliegt. Letztere folgen aus der Eigenschaft der Kommunen als Gebietskörperschaften. Eingriffe in das Gebiet anderer Gebietskörperschaften sind nicht erlaubt. Dies gilt jedoch nur für die kommunalen Gebietskörperschaften untereinander, während der Staat es jederzeit in der Hand hat, auch den örtlichen Aufgabenkreis der Kommunen zu bestimmen. Zu einer anderen Ansicht kommt man nur, wenn man den Gemeinden ein ursprüngliches, „natürliches" Recht auf Wahrnehmung von Aufgaben zubilligt. Dies ist jedoch abzulehnen. Die Herrschaftsgewalt der Gemeinde über ein bestimmtes Gebiet ist vom Staat abgeleitet, gleichviel wie und wann die Gemeinde entstanden ist. Auch derjenigen kommunalen Körperschaft, die ihr Bestehen für eine Zeit nachzuweisen vermag, in der es den Staat noch nicht gab, ist ihr heutiges eigenes Recht vom Staat verliehen worden.

Dieser Gesichtpunkt ist von noch größerer Bedeutung für die sachliche Beschränkung des Wirkungskreises der Gemeinden. Wenn alle Rechte und Aufgaben der Kommunen auf staatlicher Verleihung beruhen, kann es keinem Zweifel unter-

[16]) Vgl. Peters, Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung in Preußen, Berlin 1926, S. 54.

liegen, daß der Staat den von den Gemeinden zu übernehmenden Aufgaben Grenzen setzen kann. Diese Grenzen sind zunächst in den Reichs- und Staatsgesetzen zu sehen. Zwar ist dieser Grundsatz in den früheren Gemeinderechtsgesetzen nicht besonders hervorgehoben worden. So besagt der § 9 der Städteordnung für die sechs östlichen Provinzen vom 30. 5. 1853 lediglich, daß den Städten die Selbstverwaltung ihrer Angelegenheit zustehe. Die Weimarer Verfassung von 1919 spricht im Art. 127 ausdrücklich von dem Recht der Selbstverwaltung „innerhalb der Schranken der Gesetze".[17]) Dieser Hinweis erscheint jedoch überflüssig. Denn schon aus dem Begriff der Verwaltung ergibt sich, daß mit Selbstverwaltung der Gemeinden nur eine im Rahmen der Gesetze auszuübende Tätigkeit bezeichnet werden kann[18]). Wird über den Rahmen der Gesetze hinausgegriffen, so handelt es sich nicht mehr um Verwaltung sondern allenfalls um rechtsetzende oder rechtsprechende Tätigkeit.

Die Deutsche Gemeindeordnung[19]) vom 30. Januar 1935 ist in der Abgrenzung des Wirkungskreises der Gemeinden einen Schritt weitergegangen. Es kommt nunmehr nicht nur darauf an, daß die Kommunen sich bei ihrer Betätigung innerhalb der Schranken der Gesetze halten, sondern ihr gesamtes Wirken hat schlechthin „im Einklang mit den Zielen der Staatsführung" zu stehen.[20]) Damit wird jede fruchtlose Auseinandersetzung zwischen Gemeinden und Staat über „staatliche" und „kommunale" Aufgaben ausgeschlossen. Ein Gegeneinander kann es nicht mehr geben, wenn anders die Gemeinde von den Zielen der Staatsführung nicht abweichen will. Andererseits ist ein Abstecken bestimmter, sich auf konkrete Dinge beziehender Grenzen vermieden worden.

Bevor auf die einzelnen Aufgaben der Kommunen eingegangen werden soll, ist noch auf das Nebeneinanderbestehen zweier Gruppen von kommunalen Aufgaben hinzuweisen. Schon in der Städteordnung von 1808 wird unterschieden zwischen eigenem und übertragenem Wirkungskreis der Gemeinden.[21]) Die Unterscheidung von staatlichen Auftragsangelegenheiten und kommunalen Selbstverwaltungsangelegenheiten hat sich bis auf den heutigen Tag erhalten. Bei den Auftragsangelegenheiten bedient sich der Staat der Gemeinde oder eines Organs derselben, um bestimmte öffentliche Aufgaben, deren Erfüllung er für unerläßlich

[17]) Vgl. auch Preuß. Verfassung von 1919, Art. 70.
[18]) Vgl. Peters, a. a. O. S. 38.
[19]) Hier und im folgenden zitiert nach Surén-Loschelder: Die Deutsche Gemeindeordnung v. 30. Januar 1935, Kommentar, Berlin 1935.
[20]) § 1 Abs. 2 S. 2 DGO.
[21]) Vgl. Schoen, Das Recht der Kommunalverbände in Preußen, Leipzig 1897, S. 28.

hält, durchzuführen. Zum Unterschied zu den Selbstverwaltungsangelegenheiten ist hierbei die Gemeinde den Anweisungen auch in Ermessensfragen unterworfen. Folgerichtig entfällt in diesen Angelegenheiten auch die eigene Verantwortlichkeit der Gemeinde. Die Grenzen zu den Selbstverwaltungsangelegenheiten sind flüssig. Man ist sogar soweit gegangen, einen Gegensatz zwischen eigenem und übertragenem Wirkungskreis zu leugnen. Geht man davon aus, daß alle Rechte und Aufgaben der Gemeinden auf staatlicher Verleihung beruhen, so ist das Vorhandensein eines begrifflichen Unterschiedes allerdings nicht zu erkennen.[22]) Jedoch hat es der Gesetzgeber neuerdings[23]) für erforderlich gehalten, die Möglichkeit der Uebertragung staatlicher Aufgaben auf die Gemeinden zur Erfüllung nach Anweisung ausdrücklich neben den sonstigen kommunalen Aufgaben zu erwähnen.

Von einer eingehenderen Betrachtung dieses Problems kann an dieser Stelle abgesehen werden; da es hier nur darauf ankommt, einen Ueberblick über die den Gemeinden und Gemeindeverbänden obliegenden Aufgaben und über die durch sie verursachten Ausgaben zu gewinnen, interessiert lediglich das Bestehen der Verpflichtung der Kommunen, die zur Durchführung der Auftragsangelegenheiten erforderlichen Einrichtungen, Dienstkräfte und Mittel aufzubringen.

b) Die einzelnen Aufgaben.

Von den zahllosen Möglichkeiten der Betätigung der Gemeinden und Gemeindeverbände sollen uns vor allem diejenigen beschäftigen, die eine Bereitstellung größerer finanzieller Mittel erheischen. Von diesen wiederum sind insbesondere solche Aufgaben zu behandeln, deren Durchführung unmittelbar oder mittelbar die Aufnahme von Krediten fördert.

An erster Stelle zu nennen ist die städtische Baupolitik im weitesten Sinne. Das seit etwa 100 Jahren zu beobachtende ständige Wachsen der Einwohnerzahl der deutschen Städte verlangte ein tatkräftiges Eingreifen der Gemeinden in den privaten Grundstücksverkehr. Wollten die Gemeinden eine planlose Entwicklung auf diesem Gebiet verhindern, so mußten sie selbst Einfluß auf den Grundstücksmarkt zu erlangen versuchen. Besonders die Großstädte sahen sich veranlaßt, durch eigene Grundstückskäufe einer ungesunden Bodenspekulation entgegenzuwirken. Diese Politik beanspruchte erhebliche Mittel. Von den nach dem Jahre 1924 aufgenommenen Krediten sind 8% bis 10% für Grund und Boden angelegt worden.[24])

---

[22]) So Peters, a. a. O. S. 189.

[23]) Vgl. DGO. § 2 Abs. 3.

[24]) Vgl. hierzu und zu den anderen Zahlenangaben dieses Abschnittes die Tabelle auf S. 25.

Mit der Grundstückspolitik allein war es jedoch nicht getan. Besonders nach Beendigung des Weltkrieges ergab sich aus dem plötzlich einsetzenden Wohnungsbedarf für die Gemeinden die Notwendigkeit, selbst die Schaffung von Wohnstätten in die Hand zu nehmen. Die heimkehrenden Soldaten und die aus den dem Reich entrissenen Gebieten herbeiströmenden Menschen sowie die ansteigende Zahl der Eheschließungen führten eine Wohnungsnachfrage in einem Ausmaß herbei, der der private Baumarkt in keiner Weise gewachsen war. Eine großzügige Siedlungspolitik vieler deutscher Gemeinden war die Folge. Allerorten entstanden Beamten- und Arbeitersiedlungen, die den Wohnungsmarkt entlasten sollten.

Die eigene Bautätigkeit der Gemeinden hat zu ihrer Verschuldung ganz erheblich beigetragen. Am 31. 3. 1931 waren etwa 2,5 Mrd. RM., also ¼ der seit der Stabilisierung aufgenommenen Kredite für Wohnungsbauten verwendet worden.

In einem natürlichen Zusammenhang mit der Wohnungspolitik steht die Notwendigkeit zur Anlegung und Unterhaltung der Straßen. Der Zwang zur Anpassung an den modernen Verkehr erforderte ständige Verbesserung der bestehenden Verkehrswege. Die Erschließung neuer Wohnviertel verlangte die Schaffung neuer Straßen, Wege und Brücken.

Neben den Städten haben für diese Zwecke insbesondere die Provinzen und Kreise von Jahr zu Jahr steigende Beträge einsetzen müssen. So erhöhte sich noch der Anteil der hierfür von den Kommunen eingesetzten Anleihemittel von 13,4% im Jahre 1928 auf 15,2% im Jahre 1931.

Eine andere Gruppe kommunaler Betätigung stellt die Versorgung der Bevölkerung mit Elektrizität, Gas und Wasser dar. Daß derartige lebenswichtige Betriebe von den Gemeinden eingerichtet und unterhalten werden, erscheint uns selbstverständlich. Die Bereitstellung von Energie und Wasser sowie das Vorhandensein und zuverlässige Arbeiten sanitärer Betriebe kann nach heutiger Anschauung nicht privatem Willen überlassen bleiben. So sahen sich die Gemeinden vielfach vor die Notwendigkeit einmaliger großer Kapitalinvestitionen gestellt, die in der Regel nur durch Darlehnsaufnahmen ermöglicht wurden.

Gewiß sind die hierfür aufgewendeten Summen in vielen Fällen bereits amortisiert. Auch tragen sich die Werke durch die für die Benutzung erhobenen Gebühren meist selbst; darüber hinaus werfen sie durch die üblich gewordenen „Finanzzuschläge" zu den Gebühren noch Gewinne ab, die zur Deckung von an anderer Stelle entstehenden Ausgaben dienen.[25]) Jedoch sind ge-

[25]) Näheres s. u. S. 29.

rade viele der kleineren Gemeinden erst in der Nachkriegszeit zur Errichtung von Versorgungsbetrieben geschritten, wobei sie sich eine erhebliche Schuldenlast aufgebürdet haben.

Bis zum 31. März 1931 waren 12,4% der Gesamtkredite der Neuerrichtung oder dem Ausbau kommunaler Versorgungsbetriebe gewidmet worden. Während sich der absolute Betrag von Jahr zu Jahr erhöht hatte, war der Anteil der für diese Zwecke bereitgestellten Kreditmittel allmählich gesunken. Andere Aufgaben hatten sich in den Vordergrund geschoben. In den Großstädten spielen die Ausgaben für die Verkehrsunternehmungen eine erhebliche Rolle. Auch dort, wo diese Einrichtungen von rechtlich selbständigen Gesellschaften betrieben werden, die ihren Kreditbedarf selbst decken können, haben die Gemeinden für diese Zwecke Kredite aufgenommen und sie an die selbständigen kommunalen Verkehrsunternehmungen weitergeleitet. Insgesamt sind nach dem Kriege 6% bis 7% der Gesamtkredite für Errichtung und Verbesserung von Verkehrsbetrieben verwendet worden.

Von beherrschender Bedeutung für die Finanzlage der Kommunen und daher mittelbar auch für ihre Kreditgebarung wurde aber die den Gemeinden und Gemeindeverbänden zufallende Tätigkeit auf dem Gebiet der allgemeinen Wohlfahrtspflege. Im Mittelalter noch weitgehend als Aufgabe der Kirche angesehen, verschob sich das Schwergewicht dieser Tätigkeit allmählich über die Gilden zu den Gemeindeverwaltungen.[26]) Heute handelt es sich hierbei um weit mehr als um Armenfürsorge. Die Maßnahmen der Armenpolizei, die Unterbringung Obdachloser und vorläufige Unterstützung Hilfsbedürftiger wurden ausgebaut und schließlich gesetzlich geregelt. So wurden die in den achtziger Jahren entstandenen freiwilligen Arbeitsvermittlungsstellen der Kommunen in den ersten Nachkriegsjahren für alle Gemeinden obligatorisch gemacht.[27])

Daneben erwies sich eine allgemeine Regelung der Arbeitslosenfürsorge als notwendig. Da man die herrschende Arbeitslosigkeit zunächst als vorübergehende Kriegsfolge ansah, verwies man diese Maßnahme in das Gebiet der allgemeinen Fürsorgepflicht der Gemeinden. Diese sollten die Betreuung der Erwerbslosen übernehmen, wobei Reich und Länder ihre finanzielle Unterstützung liehen. Die notwendigen Mittel wurden zu $^{6}/_{12}$ vom Reich, zu $^{4}/_{12}$ von den Ländern und zu $^{2}/_{12}$ von den Gemeinden aufgebracht. [28]) Nach Ablauf der Unterstützungsfrist fielen die

[26]) Vgl. Storck in: Hue de Grais, Handbuch der Verfassung und Verwaltung, Berlin 1930, S. 840.

[27]) s. Anordnung über Arbeitsnachweise vom 9. 12. 1918 (RGBl. I S. 1421) und Arbeitsnachweisgesetz vom 22. 7. 1922 (RGBl. I S. 657).

[28]) s. Storck a. a. O. S. 855.

Erwerbslosen der allgemeinen Fürsorge wieder in vollem Umfange zur Last. Allerdings wurde bereits im Jahre 1926 eine Regelung dahingehend getroffen, daß bei längerer Arbeitslosigkeit zunächst noch eine „Krisenfürsorge" einsetzte, bei der die Gemeinden nur ein Viertel der entstehenden Lasten zu tragen hatten.

Auch nachdem durch das Gesetz über die Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung vom 16. 7. 1927[29]) die Arbeitslosenunterstützung auf Versicherungsbasis umgestellt worden war, trat für die Gemeinden keine Erleichterung ein. Zwar sollte auch jetzt die Krisenunterstützung mit einer Lastenverteilung im Verhältnis 4 : 1 zwischen Reich und Gemeinden die nicht mehr Unterstützungsberechtigten mit den notdürftigsten Mitteln versehen. Jedoch wuchs die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit beständig, so daß schließlich der Arbeitslose nach Ablauf der Unterstützungsdauer doch der Wohlfahrtserwerbslosenfürsorge zur Last fiel.

Insgesamt waren die Gemeinden an der Unterstützung der Erwerbslosen in folgender Weise beteiligt: die Wohlfahrtsunterstützungsempfänger fielen ihnen gänzlich zur Last; sodann hatten sie ein Fünftel der Mittel zur Bestreitung der Krisenfürsorge aufzubringen. Endlich mußten sie Zuschüsse zu den unteren Lohnklassen der Hauptunterstützungsempfänger leisten, sofern diese Sätze erhielten, die unter der allgemeinen Fürsorge lagen.

Zur Wahrnehmung der Fürsorge sind die Gemeinden durch die Fürsorgepflichtverordnung vom 13. 2. 1924[30]) verpflichtet worden. Damals wurden Landes- und Bezirksfürsorgeverbände gebildet. Letztere entsprechen in Preußen den Land- und Stadtkreisen. Die Bezirksfürsorgeverbände können ihre Aufgaben auf die kleineren Gemeinden übertragen und sie mit Anweisungen versehen. Die Tätigkeit der Fürsorgeverbände umfaßt die soziale Fürsorge für Kriegsbeschädigte und Kriegshinterbliebene, die Fürsorge für Rentenempfänger, für Beschädigte und Arbeitsbeschränkte, für hilfsbedürftige Minderjährige und dergleichen. Wenn die gestellten Anforderungen die Kräfte des Bezirksfürsorgeverbandes übersteigen, soll der Landesfürsorgeverband einspringen; dieser deckt sich in Preußen mit dem Provinzialverband, dessen Hauptaufgabe die Unterhaltung von Anstalten zur Bewahrung, Kur und Pflege von Geisteskranken, Epileptischen, Taubstummen, Blinden usw. ist.

Mit diesen Aufgaben ist das Tätigkeitsfeld der kommunalen Wohlfahrtspflege keineswegs erschöpft. Es sind in diesem Zusammenhang noch vor allem zu nennen: die Aufgaben der Ju-

[29]) RGBl. I S. 187.
[30]) RGBl. I S. 100.

gendfürsorge und der Krankenfürsorge. Besonders letztere stellt erhebliche finanzielle Anforderungen an Gemeinden und Gemeindeverbände. Die Bereitstellung ärztlicher Hilfe, die Unterbringung in Krankenhäusern und Heilstätten, die Schaffung und Unterhaltung derartiger Einrichtungen wird als selbstverständliche Pflicht ordnungsmäßig geleiteter Gemeinden angesehen.

Der Anteil der Ausgaben für Wohlfahrtswesen hat — besonders auf Grund der steigenden Erwerbslosenzahl — in den Nachkriegsjahren bis 1933 ständig zugenommen. Im Jahre 1932/33 erreichte er mit 49,5% aller Ausgaben seinen Höhepunkt.[31]) Im Hinblick darauf, daß es sich bei den Aufwendungen für das Wohlfahrtswesen hauptsächlich um laufende Bedürfnisse handelt, wurden für die erforderlichen Mittel zum größten Teil Einnahmen des ordentlichen Haushalts bereitgestellt. Nur etwa 6 v. H. der in Anspruch genommenen Kredite führten die Gemeinden diesen Zwecken unmittelbar zu. Jedoch ergaben sich aus den ständig steigenden Erwerbslosenlasten Fehlbeträge im ordentlichen Haushalt, die durch Aufnahme von Krediten gedeckt wurden, so daß die Entwicklung des Wohlfahrtswesens mittelbar zur Vergrößerung der Schuldenlast der Kommunen beitrug.

Neben den bisher geschilderten Aufgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände treten die übrigen Betätigungszweige, was finanzielle Bedeutung anbelangt, weit zurück. Immerhin erfordert das Schulwesen, die sonstigen kulturfördernden Einrichtungen und Veranstaltungen wie Theater, Konzerte, Museen, sodann die Polizeiverwaltung, die Finanzverwaltung und die Haupt- und Zentralverwaltung von Jahrzehnt zu Jahrzehnt größere Mittel. Das „Gesetz vom wachsenden Staatsbedarf" gilt nicht zuletzt für die Gemeinden. Jedoch ist es nicht angängig zu behaupten, daß die fortschreitende Verschuldung der Kommunen ausschließlich auf diese allgemein zu beobachtende Tendenz zurückzuführen sei. Vielmehr ist festzustellen, daß gerade bei den Kommunen sich in den Nachkriegsjahren eine gewisse Hemmungslosigkeit bei der Aufnahme von Krediten bemerkbar gemacht hat. Die oben[32]) gegebene Uebersicht über die jährliche Zunahme der öffentlichen Verschuldung hat erkennen lassen, daß das Tempo der jährlichen Neuverschuldung der Gemeinden und Gemeindeverbände in den Jahren 1924 bis 1928 sich gegenüber der Vorkriegszeit verdoppelt hat, während bei den anderen Gebietskörperschaften — gemessen an den Jahren vor dem Kriege — eine geringere Zunahme zu verzeichnen ist.

Man hat zur Begründung dieser Tatsache darauf hingewiesen, daß gerade die von den Kommunen zu unterhaltenden Einrich-

[31]) Vgl. Einzelschriften Nr. 32 S. 11.
[32]) S. 13.

tungen während der Kriegszeit vernachlässigt werden mußten, daß die Erstellung und der Ausbau sanitärer Anlagen, die Instandsetzung von Straßen und die Pflege des kulturellen Lebens hinter die vom Reich vertretenen Erfordernisse der Kriegsführung zurücktreten mußten. Deshalb sei der Finanzbedarf der Gemeinden und Gemeindeverbände erheblicher gewesen als bei Reich und Ländern.

Hiermit wird zwar zu einem Teil der bei den Kommunen auftretende Bedarf erklärt, nicht aber die mit Kreditmitteln durchgeführte Deckung dieses Bedarfes allseitig entschuldigt. Eine Uebersicht über die Verwendung der von Gemeinden und Gemeindeverbänden aufgenommenen Schulden, wie sie auf S. 25 gegeben wird, läßt nämlich erkennen, daß sich die deutschen Kommunen nach dem Kriege in wachsendem Maße von der Beachtung der Grundsätze einer gesunden Finanzierung abgewandt haben.

Wie man aus der Tabelle ersieht, entfällt auf die Verwendung der Kredite für Wohnungsbauzwecke allein ¼ der gesamten Neuverschuldung. Hiermit erklären sich auch nur die hohen Schulden der Gemeinden. Denn während in der Vorkriegszeit die Befriedigung des Wohnungsbedarfes der privaten Wirtschaft überlassen worden war, die sich hierbei auf die Stetigkeit der Nachfrage und der Unkostenentwicklung stützen konnte, war nach dem Kriege die öffentliche Hand zu einer aktiven Baupolitik gezwungen. Abgesehen davon, daß einer plötzlich eintretenden und umfangreichen Nachfrage ein durch Krieg und Inflation geschwächter Kapitalmarkt gegenüberstand, untergruben die vielen gesetzlichen Eingriffe in den freien Wohnungsmarkt und die Entwicklung der Baukosten fast jede Möglichkeit einer Rentabilitätsberechnung für den privaten Unternehmer.

Am 31. 3. 1931 hatten für das Wohnungs- und Siedlungswesen an Anleiheerlösen verwendet[33]):

	Mill. RM.
Reich	224,3
Länder	252,5
Hansestädte	68,5
Gemeinden (GV)	2540,0

Demnach hat man die Sorge um Befriedigung des dringlichsten Wohnungsbedarfes fast ausschließlich den Gemeinden überlassen. Diese haben sich mit der Inangriffnahme dieser neuen Aufgaben eine drückende Last aufgebürdet, ohne daß man ihnen in diesem Falle den Vorwurf einer ungerechtfertigten Expansion machen kann.

[33]) Vgl. Einzelschriften Nr. 27 S. 41.

Die Verwendung der Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände*

Verwendungszwecke	Stand am 31. 3. 1928**		31. 3. 1931***	
	in Mill. RM.	in v. H.	in Mill. RM.	in v. H.
Allgemeine Verwaltungen	69,8	1,7	155,3	1,5
Bildungswesen	148,5	3,5	454,1	4,5
Wohlfahrtswesen	257,2	6,1	652,4	6,5
Wohnungs- und Siedlungswesen	1148,1	27,4	2540,0	25,2
Förderung der Wirtschaft	60,2	1,4	68,7	0,7
Straßen und Wasserstraßen	563,8	13,4	1531,0	15,2
Komm. Anst. und Einrichtg.	172,4	4,1	518,6	5,2
Kämmereiverwaltg. zus.	2420,0	57,6	5920,1	58,8
Vermögensverwaltg. (Grundvermögen)	401,0	9,6	828,5	8,2
Unternehmungen u. Betriebe				
Versorgungsbetriebe	546,5	13,1	1247,8	12,4
Verkehrsunternehmungen	310,7	7,4	673,7	6,7
Sonstige	249 3	5,9	476,1	4,7
Untern. u. Betriebe zus.	1106,6	26,4	2397,6	23,8
Kassenreserve, Betriebsmittelfonds, Deckung von Fehlbeträgen	220,0	5,2	888,6	8,8
Sonstiges	49,0	1,2	40,0	0,4
Art der Verwendung nicht festgestellt	1207,0	****	—	—

*) Auf Kreditmärkten aufgenommene Neuverschuldung und Schulden aus öffentlichen Mitteln.

**) Vgl. Wust 1930 S. 446.

***) Vgl. Einzelschriften Nr. 27 S. 41 z. T. geschätzt.

****) Davon 1084,2 Mill. RM. nicht erfragte Schulden (Gemeinden unter 10 000 Einwohner).

Die außerordentliche Höhe der für Zwecke des Wohnungsbaues aufgenommenen Kredite verliert an Bedrohlichkeit, wenn man bedenkt, daß Verzinsung und Rückzahlung durch die eingehenden Mieten gewährleistet ist. Leider ist diesem Gesichtspunkt der rentablen Anlage der Kredite im allgemeinen nicht die gebührende Aufmerksamkeit gewidmet worden. Besonders mit fortschreitender Wirtschaftkrise ist, wie es sich aus der Tabelle ablesen läßt, ein wachsender Anteil der Kreditmittel nicht werbenden Zwecken zugeführt worden. So steigen die durch Kredite gedeckten Ausgaben für Straßen in dem Zeitraum vom 31. 3. 28 bis zum 31. 3. 1931 von 13,4% auf 15,2%, für kommunale Anstalten von 4,1% auf 5,2%, für Bildungswesen von 3,5% auf 4,5% und für Zwecke der allgemeinen Wohlfahrtspflege von 6,1% auf 6,5% der Gesamtkredite. Dagegen sinkt der Anteil der Kreditverwendungen bei Versorgungsbetrieben von 13,1% auf 12,4% und bei Verkehrsunternehmungen von 7,4% auf 6,7%. Während also der durch Kredite gedeckte Bedarf der „Kämmereiverwaltung" steigt (eine Ausnahme gilt hiervon nur beim Wohnungsbau), verringern sich die Kreditaufwendungen anteilsmäßig bei den werbenden Anlagen. Das heißt mit anderen Worten, daß die mit ordentlichen Einnahmen zu bewältigenden Aufgaben steigend mit Hilfe von Krediten finanziert worden sind, zu deren Verzinsung und Tilgung das Steueraufkommen in Anspruch genommen werden muß.

In welchem Maße sich bei den Kommunen die Auffassung über die Zulässigkeit der Verwendung von Kreditmitteln gegenüber der Vorkriegszeit geändert hat, geht aus einer für das Rechnungsjahr 1912 angestellten Erhebung über die Verwendungszwecke der von 82 deutschen Städten mit über 50 000 Einwohnern aufgenommenen Anleihen hervor. Danach[34]) waren von 4636,1 Mill. M. etwa die Hälfte, nämlich 2249,1 Mill. M., für Errichtung oder Erweiterung „städtischer Werke" aller Art verwendet worden. Allein 22,2% der Gesamtkredite waren in Versorgungsbetrieben angelegt. Vergegenwärtigt man sich, daß im Jahre 1931 trotz der erheblichen absoluten Steigerung der Schuldenlast nur 12,4% der Kredite diesem Tätigkeitsfeld der Kommunen zugeführt worden sind, so wird die innere Wandlung in der Keditgebarung, deutlich. Inwieweit sich bei den anderen Aufgabengebieten Veränderungen hinsichtlich der Verwendung von Krediten ergeben haben, läßt sich an Hand der eben erwähnten Erhebung nicht mit Sicherheit feststellen, da einmal sich die Posten in den Aufstellungen überschneiden und zum anderen von der Erhebung für das Jahr 1912 nur die größeren Städte erfaßt

[34]) Vgl. Statistisches Jahrbuch Deutscher Städte, Berlin 1916, 27. Jahrg., S. 621.

worden sind, für die nicht völlig dieselben Voraussetzungen gelten wie für die Gesamtheit der deutschen Kommunen. Nur unter Vorbehalten seien daher noch folgende Gruppen einander gegenübergestellt:

	1912[35]) in v. H. der Gesamtkredite	1931[36]) in v. H. der Gesamtkredite
Komm. Anstalten (Kanalisation, Schlacht- und Viehhöfe, Markthallen, Badeanstalten)	14,5	5,2
Verkehrsanstalten (einschließlich Hafenanlagen)	11,4	6,7

Berücksichtigt man ferner, daß die andere Hälfte der Teilerhebung vom Jahre 1912 unter der Bezeichnung „für andere städtische Zwecke" auch die Kreditaufwendungen für Grundvermögen umfaßt, so muß ein wirtschaftlich höchst ungünstiger Wandel in den Verwendungszwecken festgestellt werden. Während der Anteil der Ausgaben für werbende Zwecke zurücktritt, wird der Bedarf für Aufgaben der Kämmereiverwaltung im wachsenden Umfange durch Kreditaufnahmen befriedigt.

Gewiß ist diese Entwicklung zu einem Teil als zwangsläufig zu bezeichnen. Aufgaben wie die Beseitigung der Wohnungsnot konnten nur durch Inanspruchnahme von Krediten gelöst werden. Daß jedoch darüber hinaus für die aus ordentlichen Einnahmen zu bestreitenden Ausgaben mehr und mehr der Weg der Kreditfinanzierung beschritten wurde, zeigt, daß die Grundsätze einer gesunden Finanzpolitik in Vergessenheit geraten waren.

Es ist also zunächst dem Mangel an Einsicht der politischen Führung der Kommunen zuzuschreiben, wenn die Verschuldung der Gemeinden und Gemeindeverbände nach Höhe, Zusammensetzung und Verwendung zu einer verhängnisvollen Last wurde. Der Ehrgeiz der Gemeindeleiter, sich durch Errichtung neuzeitlicher Anlagen aller Art hervorzutun, begegnete sich mit der Ausgabefreudigkeit der großen politischen Parteien, deren Wählerschaft von den aus Kreditbelastungen erwachsenden Zins- und Tilgungssorgen nicht unmittelbar betroffen wurde.

Während aber diese im politischen Felde liegenden Ursachen der kommunalen Ueberschuldung durch die Machtübernahme durch den Nationalsozialismus beseitigt worden sind, indem die Parteien zerschlagen und die Kreditgebarung der nunmehr allein verantwortlichen Bürgermeister einer strengen staatlichen Beaufsichtigung unterworfen wurde, steht die Neuordnung der Organisation der kommunalen Finanzbedarfsdeckung, deren bis-

[35]) Vgl. Anm. 34.
[36]) Vgl. Tabelle auf S. 25.

herige Gestaltung als weitere wesentliche Ursache für die Verschuldung der Gemeinden anzusehen ist, noch in ihren Anfängen. Es erscheint deshalb in diesem Zusammenhang angebracht, diese Seite der kommunalen Finanzwirtschaft näher zu betrachten.

2. Die Deckung des Finanzbedarfs.

Die Behauptung, daß sich in der öffentlichen Wirtschaft umgekehrt wie in der Privatwirtschaft die Einnahmen nach den Ausgaben zu richten hätten, ist in ihrer Wirksamkeit für die Praxis oft angezweifelt worden. Es wird dabei stets darauf hingewiesen, daß eine von diesem Grundsatz ausgehende Finanzpolitik unbedingt an der Leistungsfähigkeit der Steuerzahler und an den sachlichen und technischen Grenzen der Eigenbetätigung der öffentlichen Hand scheitern müßte. Daher sei auch für die öffentliche Wirtschaft an dem Grundsatz festzuhalten, daß sich die Ausgaben nach den Einnahmen bestimmten. Aus dem oben gegebenen Ueberblick über die wichtigsten kommunalen Aufgaben ergibt sich jedoch, daß dieser Grundsatz für die Gemeinden und Gemeindeverbände nur mit gewissen Einschränkungen Geltung hat. Bestimmte Aufgaben sind diesen Körperschaften zur Durchführung übertragen worden, ohne daß die Möglichkeit besteht, sie auf andere Schultern abzuwälzen. Ihre Bewältigung muß unter allen Umständen geschehen; die hierzu notwendigen Mittel sind auch dann herbeizuschaffen, wenn die Einnahmen aus Steuern und anderen ordentlichen Quellen nicht ausreichen. Aus diesem Grunde sehen sich die Kommunen oftmals vor die Notwendigkeit gestellt, zur Durchführung ihrer pflichtmäßigen Aufgaben Kredite in Anspruch zu nehmen. Sehen wir aber Gemeinden und Gemeindeverbände in immer steigendem Maße diesen Weg beschreiten, so erhebt sich von selbst die Frage, ob die Deckung des Finanzbedarfs auf andere Weise nicht ausreichend gesichert ist. Bei näherer Betrachtung der den Kommunen zur Verfügung stehenden Einnahmen wird sich ergeben, daß in der Tat Organisation und Entwicklung der Deckung des kommunalen Finanzbedarfs die Verschuldung nicht unwesentlich beeinflußt haben.

Eine im Vergleich zu den anderen Gebietskörperschaften erhebliche Rolle spielen bei den Gemeinden und Gemeindeverbänden die Verwaltungseinnahmen. Die G e b ü h r als ein dem Bürger einseitig auferlegter, öffentlich-rechtlicher Entgelt für eine besondere Inanspruchnahme der öffentlichen Verwaltung oder einer öffentlichen Anstalt findet sich entweder als Verwaltungsgebühr (zum Beispiel: Beglaubigung von Unterschriften) oder als Benutzungsgebühr; diese kommt zur Erhebung etwa für Benutzung einer städtischen Kanalisation oder einer öffentlichen Schule.

Aehnliche Einnahmen fließen den Kommunen aus den Beiträgen zu; diese werden zur Deckung von Kosten öffentlicher Einrichtungen von denjenigen Gruppen der Bürgerschaft erhoben, in deren Interesse die Einrichtungen unterhalten werden. Die Hauptgruppe derartiger Einnahmen sind die Beiträge der Straßenanlieger. Allerdings decken die zur Erhebung kommenden Gebühren und Beiträge oftmals nicht die entstehenden Kosten.

Anders verhält es sich dagegen mit einer anderen Gruppe gemeindlicher Einnahmen, nämlich den Erwerbseinkünften. Besonders die großen Werke zur Versorgung der Bevölkerung mit Gas, Wasser, Elektrizität tragen sich nicht nur selbst sondern werfen darüber hinaus noch erhebliche Ueberschüsse ab. Derartige Ueberschüsse, die oftmals erst durch sogenannte „Finanzzuschläge" zu den jeweiligen Tarifsätzen erzielt werden können, sind für den Etat der Gemeinde vielfach ein bedeutungsvoller Einnahmeposten geworden. Tatsächlich handelt es sich hierbei allerdings um eine verkappte indirekte Steuer, die sich allenfalls damit rechtfertigen läßt, daß die eigentliche Gesamtsteuerlast der Gemeindemitglieder verringert wird. Andererseits erfordern andere „Erwerbsunternehmungen" oftmals Zuschüsse, ohne daß die Gemeinde in der Lage wäre, diese Einrichtungen zu liquidieren. Dieser Ausweg kommt insbesondere dann nicht in Betracht, wenn es sich um öffentliche Verkehrsmittel wie Straßenbahnen, Autolinien und Kleinbahnen handelt. Eine Einstellung derartiger Betriebe aus Gründen der mangelnden Rentabilität würde meist den Interessen der Allgemeinheit zuwiderlaufen.

Von einer weit größeren Bedeutung als die Einnahmen aus der Verwaltungstätigkeit der Kommunen und aus den Erwerbsüberschüssen sind selbstverständlich die aus der Ausnutzung der Steuerhoheit der Gemeinden und Gemeindeverbände fließenden Mittel. Das diesen Körperschaften zustehende Recht, ihren Angehörigen steuerliche Lasten aufzuerlegen, stellt den Gegenpol zu dem Grundsatz der kommunalen Selbstverwaltung und Selbstverantwortlichkeit dar. Die prinzipielle Unbegrenztheit der kommunalen Aufgaben setzt theoretisch die uneingeschränkte Befugnis zur Mittelbeschaffung voraus. Aber genau so, wie der Universalität des Wirkungskreises sachliche und örtliche Grenzen durch den Staat gesetzt sind, stößt die Durchführung der Deckung des Finanzbedarfes durch die Gemeinden und Gemeindeverbände auf die von den übergeordneten Gebietskörperschaften errichteten Schranken. Reich, Länder und Gemeinden stehen sich bei der Auferlegung steuerlicher Lasten als Konkurrenten gegenüber. Für die Kommunen als die schwächeren Teilnehmer an diesem Wettstreit ist daher die Frage der Aufteilung der Steuerquellen und des Steueraufkommens von großer Bedeutung.

Bevor in Preußen durch die Miquelsche Steuerreform im Anfang der neunziger Jahre des vorigen Jahrhunderts klare Besteuerungsverhältnisse geschaffen wurden, waren die Bestimmungen über die kommunalen Steuern in einer großen Anzahl von städtischen Steuerordnungen und Spezialgesetzen verstreut. Vorherrschend war das System der Zuschläge zur Klassensteuer und zur klassifizierten Einkommensteuer des Staates. Die Grund-, Vermögen- und die Gewerbesteuer wurden zu dieser Zeit in vollem Umfange vom Staat in Anspruch genommen.

Als dann im Jahre 1891 die staatliche Einkommensteuer geschaffen wurde, zu der die Gemeinden nach den Bestimmungen des Kommunalabgabengesetzes vom 14. 7. 1893 Zuschläge erheben konnten, hatte man eine denkbar günstige Regelung getroffen. Die Höhe dieser Zuschläge mußte in einem bestimmten Verhältnis zu den Realsteuersätzen stehen. Dadurch wurde erreicht, daß die Hauptgruppen der Steuerzahler, nämlich die Haus- und Grundbesitzer und die Gewerbetreibenden, die Lohn- und Gehaltsempfänger sowie die Bezieher von Einkommen aus Kapitalvermögen gleichmäßig belastet wurden. Die Realsteuern auf Grund, Vermögen und Gewerbebetriebe waren zwar den Ländern zugesprochen; sie wurden aber von diesen weitgehend den Gemeinden zur Ausnutzung, die durch Erhebung von Zuschlägen erfolgte, überlassen. Grundsätzlich war den Gemeinden zwar auch das Recht zur Erhebung von eigenen, direkten Steuern eingeräumt, soweit indirekte Steuern, wie die Lustbarkeits- und Hundesteuer, nicht ausreichten. Eine Ausschöpfung dieser Möglichkeiten erwies sich jedoch in der Regel als überflüssig, da die anderen Einkünfte, insbesondere das Zuschlagsrecht zur staatlichen Einkommensteuer, den Erfordernissen in den meisten Fällen genügte.

In diesen Verhältnissen trat mit einem Schlage eine für die Gemeinden schmerzhafte Aenderung ein, als nach dem Kriege das gesamte Steuersystem auf neue Grundlagen gestellt wurde. Der Zwang zur Steigerung der Reichseinnahmen als Folge der auferlegten Reparationen und sonstigen Kriegslasten veranlaßte dazu, die Einkommensteuer in die Hand des Reiches zu bringen. Ein Zuschlagsrecht war nicht mehr gegeben. An die Stelle der hieraus bisher gezogenen Einnahmen traten Ueberweisungen des Reiches an die Länder, welche von diesen zu bestimmten Teilen an die Gemeinden und Gemeindeverbände weiterzuleiten waren. Die Länder erhielten nach einem aus Bevölkerungszahl und Bevölkerungsbewegung errechneten Schlüssel nunmehr 75 % des Einkommensteuer- und Körperschaftssteueraufkommens zugewiesen. Hiervon gelangten nach den Vorschriften des preußischen Ausführungsgesetzes zum Finanzausgleichgesetz an den Staat

45 % bis 55 % — die Sätze wurden mehrfach geändert —, an die Gemeinden zwischen 38 % und 46 %, an die Landkreise 2,5 % bis 3,5 %; die Provinzen erhielten ebenfalls 2,5 % bis 3,5 %. Außerdem war noch die Landesschulkasse mit 2 % beteiligt.

Aehnlich wurde die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens geregelt. Das Kraftfahrzeugsteueraufkommen wurde nach Abzug eines Verwaltungskostenanteils von 4 % ganz den Ländern überwiesen, die ihrerseits diese Summen den Provinzen zum Zwecke des Straßenbaues zukommen ließen.

Es ist hier nicht der Ort, auf die Technik und die Wandlungen des Finanzausgleichverfahrens einzugehen. Es ist jedoch hervorzuheben, daß an die Stelle der von den Gemeinden zu bestimmenden Zuschläge jetzt jährlich nach dem Steueraufkommen schwankende Ueberweisungen der übergeordneten Gebietskörperschaften getreten waren. Die in diesem Zusammenhang wichtigste Folge dieses Systems war eine Schwächung der Selbstverantwortlichkeit der Kommunen, deren Einfluß auf die Finanzgebarung unverkennbar ist. Auch das sogenannte „freie Steuererfindungsrecht" der Gemeinden vermochte an dieser Tatsache nichts zu ändern. Denn einmal durften von den Kommunen — ebenso wie von den Ländern — Steuern nicht erhoben werden, wenn reichsrechtliche Vorschriften entgegenstanden oder überwiegende Interessen des Reiches beziehungsweise seine Einnahmen gefährdet wurden; zum anderen aber blieben für die Gemeinden nur einige wenig einträgliche und unpopuläre Steuern wie Getränkesteuer, Gemeindebiersteuer, Grunderwerbsteuer und Wertzuwachssteuer übrig. Es wurde daher von diesen Möglichkeiten erst Gebrauch gemacht, als die Finanznot den Kommunen keine andere Wahl mehr ließ.

Entsprechend der früheren Regelung waren die Realsteuern den Ländern überlassen worden. Zu der Preußischen Grundvermögensteuer erhoben die Gemeinden Zuschläge, während ihnen die Gewerbesteuer vollständig zur Ausschöpfung überlassen wurde.

Wie unzureichend dieses System war, sollte sich alsbald nach dem Abklingen der Nachkriegsscheinkonjunktur erweisen. Als die Ueberweisungsbeträge des Reiches und der Länder infolge des ständig sinkenden Steueraufkommens geringer wurden, mußten „Notsteuern" eingeführt werden. Die Bürgersteuer, die erhöhte Gemeindebiersteuer und die Gemeindegetränkesteuer sollten den Ausgleich schaffen. Gleichzeitig wurden die Zuschläge zu den Grund- und Gebäudesteuern erhöht, die freien Berufe ebenfalls einer Gewerbesteuerpflicht unterworfen und endlich

bestimmte Gewerbesondersteuern eingeführt, so zum Beispiel für Warenhäuser und Filialgeschäfte[37]). Trotz alledem sank der Anteil der Steuerdeckung des Zuschußbedarfes von 81,3 % im Jahre 1929/30 auf 71,3 % im Jahre 1932/33[38]).

Die Auswirkungen der sich ständig vermindernden Steuerkraft wurden durch die im Zuge der Brüningschen Deflationspolitik vom 1. 4. 1931 ab vorgeschriebene Senkung der Realsteuern und durch die ein Jahr später folgende Senkung der Hauszinssteuer um 20 % noch verstärkt.

Von dieser Entwicklung wurden die einzelnen Gemeinden nicht gleichmäßig betroffen. Verschiedenheiten in der Steuerkraft und den Erträgnissen von Vermögenswerten, aber auch Unterschiede in der Wirtschaftsstruktur, ließen die eine oder die andere Gemeinde die Folgen der Krise weniger fühlen. Reich und Staat jedoch haben ein bestimmtes Interesse an einem einheitlichen Steuerdruck. Vor allem aber ist es notwendig, daß bestimmte Aufgaben der Kommune unter allen Umständen erfüllt werden, und zwar auch von denjenigen Gemeinden und Gemeindeverbänden, die in der Krise auf Grund ihrer Einnahmeentwicklung nicht dazu in der Lage wären. Es kommt demnach darauf an, zu einem System des Ausgleichs der Lasten der einzelnen Kommunen zu gelangen. Ein gewisser Lastenausgleich wird in Preußen bereits durch die Art der Unterverteilung der Reichsüberweisungen herbeigeführt. Als Maßstab dient hierbei das örtliche Aufkommen und die Bevölkerungszahl, bei der die Anzahl der Schulkinder und das Anwachsen der Bevölkerung zu Korrekturen herangezogen wird. Sodann ist in Preußen ein sogenannter „Ausgleichsstock" — zunächst aus Hauszinssteuermitteln, später auch aus anderen Steuermitteln — gebildet worden, aus dem besonders belastete Gemeinden und Gemeindeverbände bedacht wurden. Der hierdurch erzielte „interkommunale Lastenausgleich" hat für leistungsschwache Gemeinden erhebliche Bedeutung. Bedarfsmerkmal für Zuwendungen aus diesem Stock war insbesondere eine außergewöhnliche Höhe der Fürsorgelasten.

Abgesehen davon, daß dieses in großen Umrissen dargestellte System des Finanz- und Lastenausgleiches der Nachkriegszeit dem Gedanken der Selbstverwaltung zuwiderläuft, hat man nicht berücksichtigt, daß die Aufgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände sich durch den Krieg und seine Folgen fast nach allen Richtungen erweitert hatten. Insbesondere mußte aber

[37]) Vgl. Einzelschriften Nr. 32 S. 47.
[38]) Vgl. Einzelschriften Nr. 32 S. 45 u. 48.

die Abhängigkeit der Gemeindefinanzen von den schwankenden Ueberweisungsbeträgen aus Reichssteuern dann zu Störungen führen, wenn das Mißverhältnis von Steueraufkommen und unaufschiebbaren Ausgaben wuchs. Um die Ungewißheit hinsichtlich der Höhe der Ueberweisungen zu beheben, wäre eine Umwandlung in feste Beträge denkbar.[39]) Eine derartige Lösung würde jedoch nicht nur eine auf die Dauer unerwünschte Starrheit der gemeindlichen Einnahmen herbeiführen, sondern auch — insbesondere bei einer Garantie von Mindestüberweisungsbeträgen — das Ziel der Wiedergeburt kommunaler Selbstverantwortlichkeit um keinen Schritt näher rücken.

Aus diesem Grunde sind bei der Realsteuerreform vom Dezember 1936 andere Wege eingeschlagen worden. Der Grundgedanke dieser Reform, die sich in dem Gewerbesteuergesetz, dem Grundsteuergesetz und dem Einführungsgesetz zu den Realsteuergesetzen — sämtlich vom 1. 12. 1936[40]) — ausprägte, war neben der Abdrängung der Länder und Gemeinden von den Hauptüberweisungssteuern die Verselbständigung der Gemeindefinanzen durch Uebertragung der Erhebung der Realsteuern in eigener Steuerhoheit. Selbstverständlich können die bisherigen Ueberweisungsbeträge nicht ohne weiteres durch Ausschöpfung von Grund- und Gewerbesteuern ersetzt werden, zumal da eine effektive Erhöhung der Steuerbelastung nicht erfolgen soll. Vielmehr werden sich bei den einzelnen Gemeinden je nach wirtschaftlicher Struktur und sozialer Zusammensetzung der Bevölkerung erhebliche Verschiebungen des Steueraufkommens ergeben, so daß eine neue Regelung des interkommunalen Lastenausgleichs erforderlich werden wird. Hiermit aber erhebt sich wiederum die Frage nach einem geeigneten Ueberweisungsschlüssel, der eine ausgleichende Verteilung der Mittel ebenso wie eine Beachtung der Grundsätze kommunaler Selbstverwaltung gewährleistet.

Eine wirkliche Lösung dieses Problems, die den Kommunen die zur Bewältigung ihrer Aufgaben notwendigen Mittel zukommen ließe, würde auf die Schuldenwirtschaft der Gemeinden von größtem Einfluß sein. Solange dies jedoch nicht erreicht werden kann, ist die Heranziehung von Kreditmitteln unvermeidlich. Dem Staat aber scheint in Anbetracht der Zwangslage der Kommunen nichts anderes übrig zu bleiben, als im Rahmen seiner Aufsichtstätigkeit Auswüchse in der kommunalen Kreditgebarung hintanzuhalten.

---

[39]) Eine Begrenzung der Ueberweisungen nach oben wurde durch das Gesetz zur Aenderung des Finanzausgleichs vom 26. 2. 1935 (RGBl. I S. 285), das sog. „Plafondgesetz", herbeigeführt.

[40]) s. RGBl. I S. 961 ff.

B. Die Ueberwachung der kommunalen Kreditgebarung.

I. Genehmigungspflicht und Genehmigungsverfahren.

1. Allgemeines.

Die Betätigung der kommunalen Selbstverwaltung findet, wie bereits ausgeführt wurde[41]), gewisse Grenzen, die durch den Staat gesetzt werden. Die Beschränkung der kommunalen Selbstverwaltung ist auf keinem Gebiet so groß wie bei der Finanzgebarung der Gemeinden und Gemeindeverbände. So ist den Kommunen eine Ausschöpfung von Steuermöglichkeiten nach eigenem Gutdünken überhaupt untersagt. Darüber hinaus ist von ihnen zu jeder wichtigeren Maßnahme, die finanzielle Auswirkungen hat, die staatliche Genehmigung einzuholen. Insbesondere gilt dies von der Aufnahme von Krediten.

Diese Regelung erwächst einmal aus dem Bestreben, die gesamte öffentliche Finanzwirtschaft nach möglichst einheitlichen Gesichtspunkten zu steuern. Sobald mehrere Steuergläubiger nebeneinander stehen, erhebt sich das Problem einer gerechten Aufteilung der zur Erhebung kommenden Abgaben und eines Ausgleiches der den Steuerpflichtigen auferlegten Lasten. Das Ausmaß dieser Lasten ist nicht zuletzt abhängig von den durch die öffentlichen Körperschaften aufgenommenen Krediten, die verzinst und getilgt werden müssen. Es erscheint daher durchaus folgerichtig, daß die übergeordnete Körperschaft den ihr unterstellten Gebilden bestimmte Vorschriften über das Eingehen von Schuldverpflichtungen macht. Gerade gegenüber den Gemeinden ist ein solches Verfahren stets als angebracht empfunden worden. Erlagen diese doch in der Vergangenheit nur zu oft den kostspieligen Wünschen der wechselnden politischen Mehrheiten in ihren Vertretungskörperschaften. In solchen Fällen mangelnder Einsicht ist es aber Aufgabe der mit der Kommunalaufsicht betrauten Stellen, der übermäßigen Verschuldung der Gemeinden entgegenzuwirken.

Für die Beeinflussung kommunaler Kreditgebarung durch den Staat stehen zwei Mittel zur Verfügung. Einmal kann durch gesetzliche Vorschriften ein bestimmter Rahmen für die „materielle Zulässigkeit von Darlehnsaufnahmen durch die Gemeinden“[42]) geschaffen werden. Ferner besteht die Möglichkeit, für jede Schuldenaufnahme das Erfordernis der Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde aufzustellen.

Von dem erstgenannten Mittel ist mit wenigen Ausnahmen erst in neuerer Zeit Gebrauch gemacht worden. So enthält der

---

[41]) Vgl. oben S. 17.
[42]) s. DGO., Amtl. Begründung zu § 76.

§ 77 der Deutschen Gemeindeordnung vom 30. Januar 1935, fußend auf den Bestimmungen des Preußischen Gemeindefinanzgesetzes vom 15. 12. 1933[43]), nunmehr Grundsätze über Umstände und Lage einer Gemeinde, die die Aufnahme von Darlehen rechtfertigen. Diese Bestimmungen, in denen sich die Prinzipien öffentlicher Kreditwirtschaft niedergeschlagen haben, sind noch näher zu erörtern[44]). Zunächst sollen jedoch die Versuche staatlicher Einflußnahme durch Aufrichtung formaler Schranken behandelt werden.

2. Die Bestimmungen der Gemeindeverfassungsgesetze.

Nachdem im absolutistischen Zeitalter, also fast zwei Jahrhunderte hindurch, jede selbständige Regung der Gemeinden unterbunden gewesen und insbesondere die kommunale Finanzgebarung überwacht und zuletzt durch die staatlichen „Steuerräte" geleitet worden war, brachte die Stein'sche Städteordnung vom Jahre 1808 auch auf diesem Gebiet einen völligen Umschwung. Das Aufsichtsrecht des Staates wurde auf ein bedeutungsloses Ausmaß zurückgeführt. Die Aufnahme von Anleihen war gänzlich dem Willen der Stadtverordnetenversammlung überlassen. Eine staatliche Genehmigung brauchte hierzu nicht eingeholt zu werden[45]).

Bereits die Revidierte Städteordnung vom 13. 3. 1831 sah wieder eine Reihe staatlicher Aufsichtsrechte vor und machte nun nicht nur die Aufnahme von Anleihen, sondern auch ihre Prolongation und sogar Abweichungen vom Tilgungsplan von der Zustimmung der Regierung abhängig[46]). Nachdem die nur kurze Zeit geltende Gemeindeordnung vom Jahre 1850 keine Aenderungen gebracht hatte, finden wir entsprechende Bestimmungen in den seit den fünfziger Jahren des vorigen Jahrhunderts ergangenen Gemeindeverfassungsgesetzen wieder. Jedoch war selbst innerhalb Preußens die Genehmigungspflicht für die Aufnahme von Anleihen nicht einheitlich geregelt. Eine Zusammenfassung der darauf bezüglichen Bestimmungen erfolgte erst im Jahre 1931[47]). Jedoch war für alle Gemeinden und Gemeindeverbände die Aufnahme von Anleihen, durch die eine Belastung mit einem Schuldenstande oder eine Vergrößerung des vorhandenen Schuldenstandes erfogte, der Genehmi-

---

[43]) GS. S. 442.
[44]) Vgl. S. 45 ff.
[45]) s. Schoen a. a. O. S. 28.
[46]) Schoen a. a. O. S. 33.
[47]) s. Gesetz über die Aufnahme von Anleihen und Darlehen . . . . durch Gemeinden und Gemeindeverbände vom 29. 5. 1931, GS. S. 73.

gung durch die Aufsichtsbehörde unterworfen[48])[49]). Darüber hinaus war für Landkreise und Provinzen auch die Uebernahme von Bürgschaften genehmigungspflichtig[50]).

3. Die genehmigungspflichtige „Anleihe".

Ueber den Begriff der so gekennzeichneten genehmigungspflichtigen Anleihe hat zeitweise keine einheitliche Auffassung geherrscht. Die Verwendung des Wortes „Anleihe" hat offenbar zu Mißverständnissen geführt. So kommt Oertel[51]) dazu, unter Anleihen nur „solche Geldaufnahmen" zu verstehen, „die zur Bestreitung außerordentlicher umfangreicher Ausgaben bewirkt werden mit der Absicht, die Schuld nicht alsbald, sondern im Wege allmählicher Tilgung abzutragen". Mit Recht macht Korn[52]) darauf aufmerksam, daß hier als Merkmal der Genehmigungspflicht ein subjektives Moment, nämlich die Absicht allmählicher Tilgung, angesehen wird. Auch der Hinweis auf die Verwendung der Anleihe zur Bestreitung außerordentlicher umfangreicher Ausgaben erscheint unbrauchbar. Denn die Belastung mit einer Schuld oder die Vergrößerung des Schuldenstandes einer Kommune wird nicht dadurch verhindert, daß die Anleihe trotz der fehlenden Absicht der Tilgung aufgenommen wird, oder dadurch, daß sie zu anderen Zwecken als vorgesehen Verwendung findet.

In der Anwendung der über die Genehmigungspflicht ergangenen Bestimmungen sind die Aufsichtsbehörden davon ausgegangen, daß die Begründung und Vermehrung des Schuldenstandes stets dann gegeben ist, wenn die Kreditaufnahme keinen nur vorübergehenden Ersatz für noch nicht fällige ordentliche Einnahmen darstellt. Nur derartige „kassentechnische Notbehelfe" fallen nicht unter den Begriff der Anleihe. Alle anderen Kredite — kurzfristige ebenso wie langfristige — sind geeignet, die Gemeinde mit einem Schuldenstand zu belasten oder diesen zu vergrößern. Mit aller Deutlichkeit ist dies in einem Runderlaß des Preußischen Ministers des Innern und des Finanzministers vom 1. 8. 1925[53]) herausgestellt worden. In diesem Erlaß werden die Genehmigungsbehörden aufgefordert, bei der Kreditgebarung der Gemeinden die genehmigungsfreien „vor-

[48]) Eine Ausnahme hiervon machten die Rezeßstädte in Neuvorpommern und Rügen, die zur Aufnahme von Inlandskrediten bis zum Jahre 1931 keiner Genehmigung bedurften.
[49]) Vgl. östl. Städteordnung § 50.
[50]) Vgl. östl. Kreisordnung § 176 und östl. Provinzialordnung § 119.
[51]) Oertel, Städteordnung für die 6 östl. Provinzen, 6. Aufl., S. 234.
[52]) Korn, Kommunalkredit, Berlin 1926, S. 2.
[53]) MBliV. S. 837.

übergehenden" Kredite von den genehmigungspflichtigen „kurzfristigen" Krediten streng zu unterscheiden.

Unter den Begriff der genehmigungspflichtigen Anleihe fallen demnach Schuldverschreibungen auf den Inhaber ebenso wie Schuldscheindarlehen und Bankkredite aller Art. Bei der zuerst genannten Form tritt neben die vorgeschriebene Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde noch gemäß § 795 BGB. die Verpflichtung zur Einholung einer besonderen staatlichen Genehmigung[54]). Vorher war noch nach einem preußischen Gesetz vom 17. 6. 1833 zur Ausgabe von Schuldverschreibungen auf den Inhaber die Genehmigung des Königs „in Gestalt eines landesherrlichen Privilegs" nachzusuchen. An die Stelle dieses „Allerhöchsten Privilegiums" ist bei Einführung des Bürgerlichen Gesetzbuches die Genehmigung der zuständigen Minister, nämlich des Finanzministers und des Innenministers, getreten, die hierzu vom Staatsministerium ermächtigt wurden[55]).

4. Genehmigungsbehörden und Kreditausschüsse.

Zuständig für die Ausübung der staatlichen Aufsichtstätigkeit über Aufnahmen von Anleihen war bis zur Umgestaltung der Verwaltungsorganisation im Jahre 1933 bei Städten und Landkreisen der Bezirksausschuß, der diese Aufgabe im Jahre 1883 von der Regierung übernommen hatte[56]). Die Landgemeinden und Aemter wurden hinsichtlich ihrer Kreditgebarung vom Kreisausschuß beaufsichtigt. Für Berlin übte diese Funktion der Oberpräsident der Provinz Brandenburg und von Berlin, für die Provinzen der Minister des Innern aus.

Vor dem Kriege schien diese Regelung der Ueberwachung der Kreditgebarung zu genügen. Ueber eine allzu schwere Belastung der Gemeindemitglieder aus den für die Verzinsung und Rückzahlung aufgenommener Kredite notwendigen Zahlungen erhoben sich nirgendwo ernstliche Klagen. Befand sich doch in dieser Zeit die gesamte deutsche Volkswirtschaft in einer ständigen Aufwärtsentwicklung, in der die steigenden Lasten verhältnismäßig leicht aufgebracht werden konnten.

Dies änderte sich aber völlig, als nach dem Kriege und besonders nach der Inflationszeit die Neuverschuldung der deutschen Gemeinden in wenigen Jahren die Höhe der Vorkriegs-

---

[54]) Seit dem 1. 1. 1932 ist die Genehmigung der Reichsregierung einzuholen; vgl. § 6 Kap. III, 1. Teil, der Verordnung des Reichspräsidenten vom 8. 12. 1931 (RGBl. I S. 699).

[55]) Vgl. Korn, a. a. O. S. 21.

[56]) s. Gesetz über die allgemeine Landesverwaltung vom 30. 7. 1883.

schulden überschritten hatte. Besonders angesichts des nach Deutschland hereinströmenden Auslandskapitals konnte den staatlichen Aufsichtsbehörden nicht mehr zugemutet werden, die ganze Tragweite der von ihnen ausgesprochenen Genehmigungen zu übersehen. Es wurde deshalb die Einschaltung neuer Kontrollinstanzen für erforderlich gehalten, auf deren Gutachten sich die staatlichen Stellen stützen konnten. Besonders die kommunalen Spitzenverbände haben in den Jahren 1927 und 1928 derartige Einrichtungen gefordert. Sie wiesen darauf hin, daß die von ihnen eingeleitete Umschuldungsaktion, von der weiter unten die Rede sein wird[57]), keinen Erfolg haben könne, wenn nicht Hand in Hand damit eine Drosselung der neuen Kreditaufnahmen ginge. Da diese Bestrebungen von den kommunalen Verbänden ausgingen, nimmt es nicht Wunder, daß diese ihre eigene Einschaltung in das künftige Kontrollverfahren wünschten. Abgelehnt wurde ein stärkerer Ausbau des staatlichen Einflusses sowie die Schaffung einer ähnlichen Organisation, wie sie in der seit 1925 wirkenden „Beratungsstelle für Auslandskredite“[58]) bereits bestand. Dagegen wurde vorgeschlagen, Sachverständige aus dem Kreise der Kommunen zu Kreditausschüssen zusammentreten zu lassen und die Anträge auf Erteilung der Genehmigung zur Aufnahme von Krediten über diese Ausschüsse zu leiten, bevor die Genehmigungsbehörde sich mit den Kreditwünschen der Gemeinde befaßte. Nach Verhandlungen zwischen den kommunalen Spitzenverbänden Preußens einerseits und dem Preußischen Minister des Innern, der diese Bestrebungen lebhaft begrüßte, andererseits erging am 14. 2. 1930 ein gemeinsamer Runderlaß des MdI. und FinMin.[59]), in dem den Vorschlägen der kommunalen Verbände weitgehend stattgegeben wurde. Die wesentlichste Bestimmung dieses Erlasses besagt, daß von nun an dem Antrag der Gemeinde auf Genehmigung einer Kreditaufnahme ein Gutachten des zuständigen Kreditausschusses beizufügen sei. Ohne Vorlage dieses Gutachtens durfte über den Antrag nicht Beschluß gefaßt werden. Anträge, die von den Kreditausschüssen nicht befürwortet worden waren, sollten grundsätzlich nicht genehmigt werden.

Die Kreditausschüsse waren zuständig für die Begutachtung aller genehmigungspflichtigen Kreditanträge mit Ausnahme der Umschuldungsdarlehen bei den Girozentralen, die bereits bei diesen Bankanstalten selbst geprüft wurden. Bezüglich der örtlichen Zuständigkeit wurden in dem Erlaß provinzielle und zen-

[57]) Vgl. unten S. 68.
[58]) Vgl. unten S. 45.
[59]) MBliV. S. 115.

trale Kreditausschüsse unterschieden. Die provinziellen Kreditausschüsse wurden von den provinziellen Organisationen der kommunalen Spitzenverbände errichtet. Die Ausschüsse begutachteten — jeder für die Mitglieder der Organisation, die ihn errichtete — die Anträge auf Genehmigung von Schuldscheindarlehen bis zum Betrage von 5 Millionen Reichsmark. Sie hatten den einzelnen Antrag auf Dringlichkeit, Verwendungszweck usw. zu prüfen.

Neben diese Kreditausschüsse trat für jede Provinz ein gemeinschaftlicher Ausschuß sämtlicher provinzieller Organisationen der kommunalen Spitzenverbände, der nicht zu dem konkreten Antrag, sondern zu der Kreditmarktlage und zur Vordringlichkeit der Verwendungszwecke im allgemeinen Stellung zu nehmen hatte. In diesem Ausschuß befand sich als besonders fachkundiges Mitglied ein Vertreter der provinziellen Girozentrale (Landesbank). Die Gutachten beider Ausschüsse waren gemeinsam bei der Genehmigungsbehörde einzureichen.

Außer diesen Ausschüssen wurden noch vier „Zentrale Ausschüsse" gebildet. Es waren dies: 1) der Kreditausschuß beim Preußischen Städtetag, bestehend aus Vertretern der dem Städtetag angeschlossenen Städte und einem Vertreter der Deutschen Girozentrale; seine Aufgabe lag in der Begutachtung von Anträgen der Mitglieder des Städtetages auf Genehmigung zur Ausgabe von Inhaberschuldverschreibungen sowie zur Aufnahme von Schuldscheinanleihen in Höhe von 5 Millionen Reichsmark und darüber; 2) der Ausschuß der kommunalen Spitzenverbände, der sich mit der Beurteilung der allgemeinen Marktlage, der Dringlichkeit usw. bei Anträgen auf Genehmigung von Schuldscheinanleihen in Höhe von 5 Millionen Reichsmark und darüber zu befassen hatte. In diesem Gremium befand sich ein Mitglied der Deutschen Girozentrale; 3) im Kreditausschuß bei der Deutschen Girozentrale begutachteten Vertreter der kommunalen Spitzenverbände die Sammelinhaberanleihen der Deutschen Girozentrale; 4) der Prüfungsausschuß des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes und des Verbandes Deutscher öffentlich-rechtlicher Kreditanstalten endlich sollte Kreditanträge derjenigen kommunalen Institute erfassen, die dem Deutschen Sparkassen- und Giroverband nicht angehören. Es kommen also im wesentlichen in Betracht: Landesbanken und Provinzialbanken. Der Ausschuß bestand aus einem Vertreter der Antragstellerin sowie je einem Beauftragten der beiden Verbände.

Das System der Kreditausschüsse hat bald darauf einige formelle Aenderungen erfahren. Die Reichsregierung arbeitete schon seit langem an einer gänzlichen Neuregelung des Kommunalkreditrechts. Nachdem der ursprüngliche Plan einer Aus-

gestaltung der Beratungsstelle für Auslandskredite zu einem Begutachtungsausschuß für sämtliche kommunalen Kreditanträge auf dringende Vorstellungen der Kommunen und ihrer Spitzenverbände fallen gelassen worden war, wurde in den „Richtlinien für das Schuldenwesen der Gemeinden" vom 3. 12. 1930 eine Regelung vorgesehen, die zwar die Bestimmungen über Aufnahme von Auslands- und Inlandskrediten zusammenfaßte, jedoch das Nebeneinanderbestehen von Beratungsstelle und Kreditausschüssen nicht beendete.

Bezüglich der Kreditausschüsse wurde in diesen Richtlinien, zu deren Einhaltung und Durchführung sich die Regierungen des Reiches und der Länder verpflichteten und denen in Preußen durch Gesetz vom 29. 5. 1931 Geltung verschafft wurde, folgendes bestimmt: Bei Inlandskreditanträgen war zu unterscheiden zwischen den für den öffentlichen Markt bestimmten Anleihen und sonstigen Anleihen. Bei Krediten der zuerst genannten Art war nunmehr das Gutachten des „Zentralen Kreditausschusses" desjenigen kommunalen Spitzenverbandes einzuholen, dem die antragstellende Kommune angehörte. Für Anträge auf Genehmigung von nicht für den öffentlichen Markt bestimmten Anleihen blieben die Bestimmungen des Erlasses vom 14. 2. 1930[60]) in Kraft.

Diese Bestimmungen schienen geeignet, die weitere übermäßige Verschuldung der Gemeinden hintanzuhalten. Als die allgemeine Kreditkrise im Juli 1931 hereinbrach, setzte die Reichsregierung durch die Dritte Notverordnung vom 6. 10. 1931[61]) die „Richtlinien" für das ganze Reichsgebiet in Kraft.

Im übrigen war die Aufnahme von Anleihen durch Gemeinden und Gemeindeverbände in der Zeit nach der großen Vertrauenskrise praktisch fast unmöglich. Dies vor allem deshalb, weil im Hinblick auf die gefährdete Liquidität der Spar- und Girokassen, der kommunalen Giroverbände und kommunalen Kreditinstitute, die die wichtigsten Geldgeber waren, diesen durch Verordnung des Reichspräsidenten vom 5. 8. 1931[62]) untersagt wurde, Anleihen, Darlehen und Kassenkredite an Gemeinden und Gemeindeverbände unmittelbar oder mittelbar zu gewähren. Später erfolgte durch das Gemeindeumschuldungsgesetz vom 21. 9. 1933[63]) ein generelles Verbot der Aufnahme von Darlehen durch Gemeinden, das bis zum 31. 3. 1935 befristet war. Ausnahmen von diesem Verbot konnten nach Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde im Einvernehmen mit dem Reichsminister

[60]) s. Anm. 59.
[61]) RGBl. I S. 537.
[62]) RGBl. I S. 429.
[63]) RGBl. I S. 647.

der Finanzen gemacht werden. Das Verbot erstreckte sich nicht auf Darlehen, die auf Grund von Reichs- oder Landesgesetzen bereitgestellt wurden, um die Einschaltung der Gemeinden bei der Finanzierung der Arbeitsbeschaffung zu ermöglichen. Auch für Kassenkredite und Darlehnsverlängerungen galt diese Vorschrift nicht. Durch das Dritte Gesetz zur Aenderung des Gemeindeumschuldungsgesetzes vom 29. 3. 1935[64]) ist das Verbot zwar aufgehoben worden; jedoch wurde an die gemäß § 78 der Deutschen Gemeindeordnung erforderliche Genehmigung der Aufsichtsbehörde zur Aufnahme neuer Darlehen die Verpflichtung zur vorherigen Einholung der Zustimmung des Reichsministers des Innern und des Reichsfinanzministers geknüpft. Diese Genehmigung soll nicht erteilt werden, sofern die Effektivverzinsung mehr als 4 % beträgt, eine Bestimmung, die selbst nach den Konversionen und Zinsherabsetzungen des Jahres 1935 noch geeignet ist, die Aufnahme neuer Darlehen fast unmöglich zu machen.

Dem Grundsatz, daß Anleihen durch Gemeinden und Gemeindeverbände nur für außerplanmäßige Zwecke aufgenommen werden dürfen, entspricht die formelle Vorschrift, Kredite nicht im ordentlichen Haushaltsplan, sondern als Einnahme und Ausgabe im außerordentlichen Haushaltsplan zu verbuchen. Diese Bestimmung, die bereits in den Richtlinien vom 3. 12. 1930 enthalten war, ist vom Preußischen Gemeindefinanzgesetz und von der Deutschen Gemeindeordnung übernommen worden. Neu hinzugekommen ist in diesem Gesetz die Vorschrift, daß der Gesamtbetrag der Darlehen, die zur Bestreitung von Ausgaben des außerordentlichen Haushaltsplanes dienen sollen, im Rahmen der Haushaltssatzung der Genehmigung der Aufsichtsbehörde bedarf. Die Gemeinden haben mit der der Aufsichtsbehörde vorzulegenden Haushaltssatzung die Genehmigung des Darlehnsbetrages im außerordentlichen Haushaltsplan zu erwirken[65]). Darlehen dürfen also nur insoweit aufgenommen werden, als die Aufsichtsbehörde durch Genehmigung des Darlehnsbetrages im Rahmen des Haushaltsplanes ihre Ermächtigung erteilt hat. Es ist daher Aufgabe der Bürgermeister, die die Haushaltssatzung aufzustellen haben, im außerordentlichen Haushaltsplan alle Darlehen vorzusehen, die im Laufe des Rechnungsjahres aufgenommen werden müssen. Jedoch ist die Aufstellung eines Nachtragshaushaltsplanes und damit die Beantragung zusätzlicher Kreditermächtigungen möglich.

---

[64]) RGBl. I S. 456, Art. I Nr. 8.
[65]) Vgl. §§ 83, 84, 86 DGO.

5. Sondervorschriften für die Aufnahme von Anleihen bei Sparkassen.

Wie eben schon erwähnt wurde, hat es der Gesetzgeber in der Julikrise des Jahres 1931 für notwendig gehalten, den Sparkassen und sonstigen kommunalen Kreditanstalten die Gewährung von Krediten an Gemeinden und Gemeindeverbände zu verbieten. Mit dieser Maßnahme, die für die Bedeutung der kommunalen Geldinstitute für das Schuldenwesen der Gemeinden kennzeichnend ist, sollte zweierlei erreicht werden. Einmal galt es, der unzureichenden Liquidität dieser Institute entgegenzuwirken und das Vertrauen des Publikums durch eine reinliche Scheidung von Sparkassen- und Gemeindefinanzen wieder zu wecken. Zum anderen sollten den Gemeinden die so nahe liegende und zum Teil mißbrauchte Möglichkeit zu Kreditrückgriffen auf die eigenen Sparanstalten genommen werden.

Die enge Verflechtung von Kommunen und Sparkassen ist nicht etwas Zufälliges, sondern eine Folge einer natürlichen Entwicklung. Besonders soweit die kommunalen Sparinstitute, von den Gemeinden und Gemeindeverbänden zu gemeinnützigen Zwecken ins Leben gerufen, als öffentlich-rechtliche Anstalten auftreten, was bis zum Erlaß der Preußischen Sparkassenverordnung vom 20. 7. 1932[66]) bei den meisten deutschen Sparkassen der Fall war, nahmen die Gemeinden die Kredithilfe der Sparkassen erheblich in Anspruch. Die natürliche Grenze hierfür, die in der Leistungsfähigkeit der eigenen Sparkasse ursprünglich gegeben war, wurde später durch Gründung der kommunalen Sparkassenverbände mit dazugehörigen Bankanstalten hinausgeschoben. Die Kreditgewährung der Sparkassen an einen anderen als den eigenen Garantieverband, die vorher nur in Einzelfällen zustande gekommen war, wurde nun ausgebaut.

Die Staatsaufsicht mußte diesen Vorgängen umsomehr ihre Aufmerksamkeit schenken, als die Gruppe der Sparkassen, Girozentralen und Landesbanken sich mit ihren Ausleihungen weitaus an die Spitze aller kommunalen Gläubiger gestellt hatte[67]). Bereits im „Reglement, die Einrichtung des Sparkassenwesens betreffend", vom 12. Dezember 1838 wurde die Entnahme von Darlehen „aus den Sparkassenfonds" durch die Kommunen von der besonderen Genehmigung des Regierungspräsidenten abhängig gemacht. Diese Genehmigung ist auch durch die späteren

[66]) s. G. S. Nr. 39. Die Verordnung verlieh den Sparkassen eigene Rechtsfähigkeit und die Eigenschaft von Körperschaften des öffentlichen Rechts.

[67]) Vgl. oben S. 15.

Vorschriften über die Einholung der Zustimmung des Bezirksausschusses nicht ersetzt worden[68]). Allmählich sind die Bedenken der staatlichen Stellen gegenüber einer übermäßigen Inanspruchnahme von Krediten bei den Sparkassen durch die Garantieverbände noch gewachsen. Sie haben schließlich zu einer bestimmten Begrenzung der Darlehnsgewährung an eigene Garantieverbände und an fremde Kommunen geführt[69]). Diese Beschränkungen schwankten zwischen 25 % und 35 % des Einlagenbestandes für Darlehen an die Garantieverbände, während insgesamt nicht mehr als 50 % des Einlagenbestandes an Kommunen ausgeliehen werden sollen[70]). Sind auch alle diese Bestimmungen vorwiegend zum Zwecke einer vorsichtigen Anlagepolitik der öffentlichen Sparkassen erlassen worden, so stellen sie doch gleichzeitig eine nicht unwichtige Beschränkung der kommunalen Kreditgebarung überhaupt dar, zumal da sie gerade die leistungsfähigsten Kreditgeber der Gemeinden betreffen. Im übrigen ist seit dem Jahre 1931 eine Ausschöpfung dieser Kreditquellen völlig unterbunden. Denn auch nach Erlaß der die Darlehnsaufnahme erschwerenden Bestimmungen der Deutschen Gemeindeordnung ist das Verbot der Gewährung von Anleihen, Darlehen und Kassenkrediten an Gemeinden und Gemeindeverbände durch Spar- und Girokassen, kommunale Giroverbände und kommunale Kreditinstitute nicht aufgehoben worden[71]).

6. Sondervorschriften für Auslandsanleihen.

Viel früher als bei Inlandsanleihen hat sich bei der Aufnahme ausländischer Kredite durch Gemeinden und Gemeindeverbände eine zusätzliche Kontrolle zu der bestehenden aufsichtsbehördlichen Genehmigungspflicht als notwendig erwiesen. Den kapitalhungrigen Kommunen genügte das Angebot inländischen Kapitals in der Zeit nach dem Kriege und besonders nach der Inflation bei weitem nicht. Andererseits wurden die Gemeinden von den ausländischen Kreditgebern im Hinblick auf ihre Steuerhoheit als verhältnismäßig sichere Schuldner angesehen. Hätte man daher den Dingen ihren Lauf gelassen, so wäre eine außerordentlich schnell fortschreitende Auslandsverschuldung der Kommunen vor sich gegangen. Dies wurde aber von den staatlichen Stellen und auch von der Reichsbank als durchaus unerwünscht angesehen. Abgesehen davon, daß das Hereinströmen ausländischen Kapitals überhaupt zu einer gefährlichen Ver-

[68]) RdErl. d. Mdl. vom 9. 2. 1919, MBliV. S. 61.
[69]) Erstmalig durch Erlaß des Mdl. vom 2. 4. 1884, MBliV. S. 113.
[70]) Vgl. hierzu Korn, a. a. O. S. 25.
[71]) Vgl. oben S. 40.

schleierung der deutschen Wirtschaftslage führte, war den Kommunen, die sich vor dem Kriege mit der Aufnahme von Auslandskrediten nicht beschäftigt hatten, die erforderliche Sachkenntnis und Vorsicht nicht zuzutrauen. Besonders fiel aber ins Gewicht, daß die Verwendung der ausländischen Kredite durch Gemeinden und Gemeindeverbände, nämlich zum Wohnungs- und Straßenbau, zur Schaffung von Versorgungsanlagen und dergleichen nicht geeignet war, zur Aufbringung der für Verzinsung und Tilgung benötigten Devisen beizutragen. Vielmehr blieb diese Sorge allein der Ausfuhrindustrie überlassen, die aus den mit fremdländischem Kapital beschafften gemeindlichen Anlagen keinen oder doch nur geringen Nutzen zog.

Aus diesen Gründen setzte bereits Ende des Jahres 1924 die gesetzliche Sonderbehandlung des kommunalen Auslandskredites ein. In Preußen erging am 27. 1. 1925 ein Runderlaß des Ministers des Innern und des Finanzministers[72]), der die im Dezember 1924 zwischen der Reichs- und den Länderregierungen vereinbarten „Richtlinien über die Aufnahme von Auslandskrediten durch Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände" für maßgebend erklärte. Vorher hat ein später wieder aufgehobener preußischer Runderlaß vom 11. 10. 1924[73]) die Aufnahme von Auslandsanleihen durch die Kommunen schon weitgehend beschränkt. Ferner erwies es sich bei der langen Dauer der Vorbereitung dieser Richtlinien als notwendig, durch eine Verordnung des Reichspräsidenten vom 1. 11. 1924[74]) den gleichen Gegenstand provisorisch zu regeln. In dieser Verordnung wurde die Aufnahme von Auslandskrediten durch Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände von der Zustimmung des Reichsfinanzministers abhängig gemacht.

Als Auslandskredit im Sinne dieser Vorschriften galt jeder unmittelbar aufgenommene oder durch Banken beschaffte Auslandskredit. Ferner galt als genehmigungspflichtiger Auslandskredit auch der sogenannte vorübergehende Kredit. Im Gegensatz zur Regelung der Aufnahme von Inlandsanleihen wurde hier also auch die Beschaffung von Kassenkrediten der Genehmigungspflicht unterworfen[75]).

In den Richtlinien über die Aufnahme von Auslandskrediten hatten sich die Länder verpflichtet, nur diejenigen kommunalen

[72]) MBliV. S. 134.
[73]) MBliV. S. 988.
[74]) RGBl. I S. 726.
[75]) s. a. Pr. Gesetz, betr. ausländ. Kommunalkredit, vom 9. 7. 1925 (GS. S. 89), das durch Gesetz über die Aufnahme von Anleihen usw. vom 29. 5. 1931 überflüssig und aufgehoben wurde.

Anleihen zu genehmigen, die folgenden Forderungen entsprachen: Es mußte sich um auf mindestens zehn Jahre abgeschlossene, spätestens nach fünf Jahren vom Schuldner kündbare Anleihen handeln. Die aufzunehmenden Auslandskredite mußten für eigene Zwecke der kreditnehmenden Gemeinde verwendet werden; sie durften nicht an Privatpersonen weitergeleitet werden. Die Auslandskredite mußten schließlich unmittelbar produktiven Zwecken dienen. Ferner enthielten die Richtlinien Bestimmungen über das Verbot der „Spezialverpfändung" und die Festsetzung einer jährlichen Maximalbelastung aus solchen Krediten, die nicht von der Beratungsstelle für Auslandskredite begutachtet zu werden brauchten.

Wurde bei einer Anleiheaufnahme auch nur eine der vorstehenden Voraussetzungen nicht erfüllt, so war der Antrag auf Genehmigung vor Entscheidung durch die Aufsichtsbehörde der „Beratungsstelle" vorzulegen. Diese setzte sich zusammmen aus je einem Vertreter des Reichsfinanzministers als Vorsitzendem, des Reichswirtschaftsministers, des Reichsbankdirektoriums, der Preußischen Staatsbank und des Landes, zu dem die antragstellende Kommune gehörte. Die Anträge der Gemeinden und Gemeindeverbände wurden vor der Beratungsstelle von dem Minister des Innern vorgebracht. Die Beratungsstelle hatte den Kredit hinsichtlich der Bedingungen und der Dringlichkeit zu prüfen. Erst danach entschied die zuständige Verwaltungsbehörde[76]).

Die Geltung dieser Richtlinien war zunächst befristet. Jedoch wurden wiederholt Verlängerungen vorgenommen. Unter dem 21. Oktober 1927 erfolgte außer einer Verlängerung auf zwei Jahre eine teilweise Neufassung[77]), die eine Verschärfung der bestehenden Bestimmungen brachte.

II. Die materielle Zulässigkeit der Kreditaufnahme.

Alle die bisher dargestellten staatlichen Richtlinien und Vorschriften richten nur formelle Schranken gegenüber den Kreditwünschen der Kommunen auf. In diesen Bestimmungen werden lediglich genehmigungspflichtige Tatbestände festgestellt, die über die Anträge entscheidenden Stellen bezeichnet und das Verfahren vor Behörden und Ausschüssen geregelt. Ueber die Grundsätze, die bei derEntscheidung über die Anträge zur An-

[76]) Vgl. § 3 des Gesetzes, betr. Ausländ. Kommunalkredit v. 9. 7. 1925; s. Anm. 75.

[77]) Für Preußen veröffentlicht durch RdErl. vom 4. 5. 1928, MBliV. S. 501.

wendung kommen sollten, war zunächst eine gesetzliche Regelung nicht ergangen. Demzufolge wies auch die Handhabung der Genehmigungspraxis durch die einzelnen Verwaltungsbehörden erhebliche Unterschiede auf. Zwar versuchten die obersten Landesbehörden durch an die unteren Instanzen gerichtete Zirkulare, Ministerialerlasse und Einzelverfügungen eine einheitliche Steuerung der kommunalen Kreditgebarung herbeizuführen. Jedoch mußten diese Bemühungen besonders in Zeiten eines starken Kreditbedürfnisses, in denen sich die Anträge häuften, schon daran scheitern, daß die allgemeinen kreditwirtschaftlichen Vorgänge und ihre volkswirtschaftlichen Auswirkungen von einer unteren Verwaltungsstelle in der Regel nicht übersehen und abgeschätzt werden können. So nimmt es nicht Wunder, daß gerade in der Zeit der Bankenkrise des Jahres 1931 und zum Teil auch schon im vorangehenden Jahre die ersten Gesetze erschienen, die auch Vorschriften materiellen Inhalts über die Aufnahme von Anleihen durch Gemeinden und Gemeindeverbände enthielten. Die Beachtung der als notwendig erkannten Grundsätze kommunaler Kreditgebarung sollte nunmehr die Voraussetzung künftiger Kreditverpflichtungen der Kommunen sein.

Besonders deutlich schlugen sich diese Bestrebungen in der Gesetzgebung des nationalsozialistischen Staates nieder. Das Ziel der Neuordnung auf diesem Gebiet war, die Wirtschafts- und Haushaltsführung der Gemeinden und ihre Vermögensverwaltung zum Wohle des Volks- und Staatsganzen zu gestalten. Aus diesem Grunde enthalten die gesetzlichen Bestimmungen neben den früher allein üblichen Vorschriften über Genehmigungspflicht von Anleiheaufnahmen und anderen formellen Vorschriften nun auch Grundsätze über die materielle Zulässigkeit von Darlehnsaufnahmen. In weit stärkerem Maße, als es bei früheren staatlichen Eingriffen in die kommunale Kreditgebarung der Fall gewesen war, sind bei der Aufstellung dieser Grundsätze die Erkenntnisse und Forderungen der Finanzwissenschaft berücksichtigt worden[78]).

Im folgenden sollen diese Grundsätze der Theorie und ihre Anwendung auf die Ueberwachung des kommunalen Schuldenwesens durch den Staat des näheren betrachtet werden.

1. Allgemeine Grundsätze der Deckung des Finanzbedarfes.

a) Deckungsregeln nach der Art der Kapitalanlage.

Die Frage nach der Zulässigkeit der Anleiheaufnahme und der Anleiheverwendung ist gleichbedeutend mit der Frage nach

[78]) s. Amtl. Begründung zur DGO., Ziff. 3 des Allg. Teils.

der Deckung des öffentlichen Finanzbedarfes schlechthin. Hat man eine Ausgabe als notwendig erkannt — ob mit Recht oder zu Unrecht, kann dahingestellt bleiben —, so erhebt sich sofort die Frage nach der zweckmäßigsten Aufbringung der Mittel. Die Wahl der zu beschaffenden Mittel, im wesentlichen also die Entscheidung zwischen Anleiheaufnahme und Steuererhebung, ist deshalb von ausschlaggebender Bedeutung, weil von ihr die Erfüllung der der Finanzwirtschaft gestellten Aufgabe, nämlich die dauernde Befriedigung der Gemeinbedürfnisse, abhängig ist. Hieraus erklärt sich das Bestreben, zu irgendwelchen „Deckungsregeln" zu gelangen, deren Befolgung die Erhaltung des Gleichgewichts des öffentlichen Haushalts gewährleistet.

Daß die Grundsätze für die Deckung des Finanzbedarfes, zu denen die Finanzwissenschaft gelangt, oftmals nicht eingehalten werden und nicht eingehalten werden können, etwa weil die tatsächlichen und politischen Verhältnisse dies nicht zulassen, ist nun noch kein Beweis für die Sinnlosigkeit der Aufstellung von Deckungsregeln. Werden die Deckungsregeln durch die politische Führung verletzt, so bleibt dies für die „autonome Finanzwissenschaft"[79]) auch dann ein Fehler, wenn sich hieraus keine Nachteile ergeben; so etwa in denjenigen Fällen, in denen es möglich ist, die Abtragung von unter Verstoß gegen die Deckungsregeln verwendeten Krediten auf den besiegten Kriegsgegner abzuwälzen. Der Fehler ist dabei durch eine außerhalb der Finanzwirtschaft liegende Tatsache, nämlich durch den glücklichen Ausgang des Krieges, wieder gutgemacht worden. Wenn derartige Vorgänge auch nicht dafür sprechen, daß die Deckungsregeln ungestraft verletzt werden können, so lassen sie doch erkennen, daß es für die Erhaltung des Gleichgewichtes des öffentlichen Haushaltes nicht allein auf die Befolgung derjenigen Grundsätze ankommen kann, die auf die jeweilige Verwendung des Kredites ausgerichtet sind[80]). Dies wird aber bei der Aufstellung der Deckungsregeln vielfach unterstellt, indem die in Betracht kommenden Verwendungszwecke untersucht werden und im Hinblick auf diese die Wahl des einen oder des anderen Deckungsmittels empfohlen wird.

Von der gewöhnlichen Einteilung der Ausgaben in ordentliche und außerordentliche ausgehend gelangt man meist zu der Grundregel, daß ordentliche Ausgaben durch ordentliche Einnahmen zu decken sind, während außerordentliche Ausgaben mit außerordentlichen Einnahmen finanziert werden können. Adolf Wagner, der als ordentlichen Finanzbedarf bezeichnet die

---

[79]) s. Moll, Lehrbuch der Finanzwissenschaft, Berlin 1930, S. 30/31.
[80]) Vgl. hierzu b) dieses Abschnittes.

„periodische regelmäßige Zuführung umlaufenden Kapitals in den öffentlichen Haushalt" oder den „Aufwand von Gütern, welcher innerhalb einer Produktions- (d. i. Finanz-) periode definitiv im staatlichen (kommunalen) Produktionsprozeß zugesetzt wird, seinem vollen Werte nach in die produzierten Güter (d. i. die Staatsleistungen) übergeht und sich deshalb in jeder Periode (Jahr) in demselben Betrage wiederholen muß"[81]), fügt noch hinzu, daß die ordentlichen Ausgaben einer Periode aus ordentlichen Einnahmen derselben Periode zu decken sind; dies findet seine Begründung darin, daß die mit ordentlichen Ausgaben bewerkstelligten Leistungen der öffentlichen Hand in einer Finanzperiode völlig konsumiert werden[82]).

Nun erhebt sich naturgemäß sofort die Frage, was im Einzelfalle als ordentliche Ausgabe anzusehen ist. Adolf Wagner nennt hier den regelmäßigen Verwaltungsaufwand, die Zins- und Tilgungsleistungen sowie den bleibenden Teil von neuen Ausgaben und vergleicht dies mit dem „verbrauchten umlaufenden Kapital der Produktionswirtschaft". Wie verhält es sich aber nun mit denjenigen Ausgaben, die zwar nicht in jeder Finanzperiode wiederkehren, jedoch in regelmäßigen größeren Abständen notwendig werden? Müssen nicht z. B. die Kosten für Schulhausneubauten, die im Normalfalle zu den regelmäßig wiederkehrenden Ausgaben gerechnet werden sollten, auch aus ordentlichen Einnahmen aufgebracht werden? Adolf Wagner bemerkt im Hinblick auf dieses Beispiel, daß die Unterscheidung von ordentlichem und außerordentlichem Aufwand nicht auf die Spitze getrieben werden solle. Auch die staatlichen Aufsichtsbehörden haben sich bei ihrer Einflußnahme auf die kommunale Finanzgebarung nicht darauf versteift, bei der Aufbringung der Mittel für derartige Zwecke auf die ordentlichen Einnahmen zu verweisen. So wurde mit dem Circular vom 10. 10. 1889[83]) die Beschaffung der für Schulbauten erforderlichen Mittel durch Anleihen für zulässig erklärt, wenn eine außergewöhnliche Vermehrung der Bevölkerung oder unerwartete Bauschäden eintreten. Die gleiche Haltung haben die Aufsichtsbehörden eingenommen, wenn es sich um erstmalige Pflasterung einer Straße oder um die Umwandlung einer chaussierten Straße in eine gepflasterte handelte[84]).

---

[81]) s. Adolf Wagner: Die Neuordnung der Finanzwirtschaft und der öffentliche Kredit, in Schönbergs Handbuch der politischen Oekonomie, 3. Aufl., Tübingen 1891, S. 557.

[82]) s. Adolf Wagner a. a. O. S. 561.

[83]) s. MBliV. S. 163.

[84]) Vgl. Circular vom 1. 6. 1891, MBliV. S. 84.

Man ersieht hieraus, daß der Gesichtspunkt der Periodizität der Ausgaben keinen ausreichenden Anhaltspunkt für die Wahl der Deckungsmittel darstellt. Die Wiederkehr eines Bedürfnisses ist in vielen Fällen lediglich eine Frage des Zeitraumes. Es kann deshalb nicht von ausschlaggebender Bedeutung sein, ob der Bedarf in jeder Finanzperiode — also meist alljährlich — erneut auftritt oder ob er sich nur in größeren Abständen bemerkbar macht.

Entsprechend dem Gewicht, das Adolf Wagner auf das Moment der Periodizität bei der Umschreibung des ordentlichen Finanzbedarfes legt, wird von ihm bei der Kennzeichnung des außerordentlichen Finanzbedarfes das Unperiodische seines Auftretens in den Vordergrund gestellt[85]). Meist nur von Zeit zu Zeit mache sich dieser Aufwand bemerkbar; seine Wirkungen ragten über die laufende Finanzperiode hinaus. Es trete also keine Konsumtion während dieses Zeitabschnittes ein. Auch sei ein baldiges Wiederauftauchen des Bedarfes nicht zu erwarten. — Die Wirkung dieses Aufwandes liege darin, daß er die „Grundlage für eine dauernde Nutzung" darstelle. Die dauernde Nutzung erwächst, wie Adolf Wagner meint, entweder aus privatwirtschaftlicher Kapitalanlage, d. h. aus Investierungen in solchen Objekten, die auch im privatwirtschaftlichen Sinne rentabel sind, indem etwa Erwerbseinkünfte aus ihnen zu ziehen oder Gebühren für ihre Benutzung zu erheben sind; oder aber es handelt sich um volkswirtschaftlich und staatlich produktive „staatswirtschaftliche" Kapitalanlage. Hierneben stellt Wagner noch den „eigentlichen außerordentlichen" Aufwand, der vorübergehend durch abnorme Schwierigkeiten (Krieg, Katastrophen) eintritt und zum „definitiven Verlust von Sachgütern für die Volkswirtschaft" führt[86]).

Für die Deckung des gesamten außerordentlichen Aufwandes hält Adolf Wagner die Aufnahme von Krediten für zulässig. Zu empfehlen sei die Kreditfinanzierung jedoch nur bei privatwirtschaftlicher und staatswirtschaftlicher Kapitalanlage, da nur hier der Belastung künftiger Finanzperioden aus Zins- und Tilgungsverpflichtungen eine erhöhte ordentliche Einnahme oder eine gesteigerte Leistungsfähigkeit des Staates gegenüberstehe.

Betrachten wir zunächst den Fall der privatwirtschaftlichen Kapitalanlage. Hier ist ohne weiteres zuzugeben, daß die Verwendung des Kredites zur Schaffung von Anlagen mit Erwerbscharakter von sich aus die Möglichkeit eröffnet, den aufgenommenen Kredit zu verzinsen und zurückzuzahlen. Eine Belastung

[85]) s. Adolf Wagner a. a. O. S. 558.
[86]) s. Adolf Wagner a. a. O. S. 559.

des Etats braucht also nicht aufzutreten, sofern der im voraus zu berechnende Ertrag der Anlage richtig ermittelt ist und sich laufend erwirtschaften läßt. Das gleiche gilt von denjenigen öffentlichen Einrichtungen, die ohne Erwerbscharakter zu besitzen durch Erhebung von Gebühren „sich selbst tragen".

Daß eine derartige „autarkische Verwendung" von Krediten, wie es Weyermann bezeichnet[87]), völlig unbedenklich ist, leuchtet auf den ersten Blick ein. Deshalb hat auch der Staat, der selbst meist durch Verfassungsbestimmungen zur Verwendung der von ihm aufgenommenen Kredite für werbende Zwecke verpflichtet ist[88]), in seiner Aufsichtstätigkeit über die Kreditgebarung der Kommunen regelmäßig auf eine solche Anlegung der Anleihen gedrungen. Nachdem dies zunächst nur im Wege der Einwirkung der Staatsregierung auf die unterstellten Kommunalaufsichtsbehörden geschehen war, fand der Grundsatz, daß Gemeinden Anleihen und Darlehen im allgemeinen nur für werbende Zwecke aufnehmen dürfen, erstmalig seine gesetzliche Verankerung in dem preußischen Gesetz vom 29. Mai 1931[89]), mit dem die „Richtlinien" vom 3. Dezember 1930 in Kraft gesetzt wurden. Aus der Fassung dieser Bestimmung geht hervor, daß neben der Verwendung für werbende Anlagen auch andere Möglichkeiten in Betracht gezogen wurden.

Die entsprechende Bestimmung des § 73 des Preußischen Gemeindefinanzgesetzes vom 15. Dezember 1933 weist dieselbe, verhältnismäßig lockere Fassung auf. Der Begriff des „werbenden Zweckes" wird hier im Gesetz selbst erläutert: er ist gegeben, wenn gewährleistet erscheint, „daß der Aufwand für die Verzinsung und Tilgung der Darlehen durch Einnahmen oder durch Ausgabeersparnisse, die sich aus der Verwendung der Darlehnsmittel ergeben, dauernd ausgeglichen werden kann". In der Deutschen Gemeindeordnung verzichtet der Gesetzgeber auf eine ausdrückliche Beschränkung der Verwendung der Anleihemittel auf werbende Zwecke. Er kann es, weil er an den Anfang des § 75 die Bestimmung stellt, daß die Gemeinde Darlehen nicht nur ausschließlich zur Bestreitung eines außerordentlichen und unabweisbaren Bedarfes aufnehmen darf, sondern ferner nur insoweit, als sie zu einer anderweitigen Deckung nicht in der Lage ist. Mit dieser letzten Vorschrift, die gegenüber dem Preußischen Gemeindefinanzgesetz eine nicht unwesentliche Verschärfung darstellt, verhindert der Gesetzgeber wirksamer die Aufnahme entbehrlicher Kredite, als es mit einer Bindung an den

[87]) Vgl. Weyermann, Theorie des öffentlichen Kredits. in: Hdb. d. Fwiss., Tübingen 1927, Bd. II, S. 529.
[88]) s. Art. 87 d. Weimarer Verfassung.
[89]) Vgl. Anm. 47.

Begriff des „werbenden Zweckes" möglich ist. Denn diese Bezeichnung ist vielfach auch in Anspruch genommen worden bei der Verwendung von Kreditmitteln für Objekte, die keinen Erwerbscharakter tragen. Vor allem handelt es sich hierbei um die von Adolf Wagner als „volkswirtschaftlich und staatlich produktiv staatswirtschaftlich" bezeichnete Kapitalanlage[90]). Derartiger Aufwand, der sich z. B. auf die Durchführung öffentlicher Reformen, auf Landeskulturarbeiten und ähnliches richtet, schafft nach Ansicht Adolf Wagners „Immaterialkapital"; er steigert die Leistungsfähigkeit des Staates und führt entweder eine Vergrößerung des Steuerertrages herbei oder er erweitert die Produktionsfähigkeit der Einzelwirtschaften. Wagner sieht die staatswirtschaftliche Kapitalanlage zwar nicht als rentabel, wohl aber als „produktiv" an und zieht daraus den Schluß, daß hier eine Deckung durch Kredite zulässig sei. Dabei unterstellt er, daß sich aus der Schaffung derartiger Anlagen erhöhte ordentliche Einnahmen ergeben, die die Belastung künftiger Finanzperioden aus Zins- und Tilgungsleistungen tragbar machen. Das Gleichgewicht des öffentlichen Haushaltes erfahre somit keine Störung[91]).

Die Verwendung des vieldeutigen Wortes „produktiv" in diesem Zusammenhang erscheint gefährlich. Hierauf weist insbesondere Moll hin, der der Meinung ist, daß eine „Theorie der Produktivität immaterieller Aufwendungen" die „autonome" Finanzwissenschaft hindere, scharfe Deckungsregeln zu geben[92]). Er möchte deshalb den Begriff „Produktivität" in diesem Zusammenhang gänzlich ausgeschaltet sehen und glaubt, daß die Zulässigkeit der Kreditfinanzierung sich allein nach der Frage der „Rentabilität" der Anlage ausrichten müsse[93]). Ist eine Ausgabe rentabel, d. h. bringt sie Geld ein, ermöglicht sie eine Verzinsung und Tilgung, so sei die Anleihedeckung erlaubt. In allen anderen Fällen hält Moll die Verwendung von Kreditmitteln vom Standpunkt der „autonomen" Finanzwissenschaft aus für verfehlt; dabei ist er sich darüber klar, daß in der praktischen Handhabung der Finanzwirtschaft seine Forderung, nur „irreguläre rentable" Anlagen durch Kredite zu finanzieren, nicht stets befolgt werden kann. Der Politiker ist ja oftmals gezwungen, Anleihen für Zwecke aufzunehmen, die niemals eine Rente abwerfen.

Insofern ist das Ergebnis, zu dem Moll gelangt, unbefriedigend, da es der Praxis keinen Anhaltspunkt für ihr Handeln gibt. Das Positive seiner Darlegungen ist in der Kritik zu sehen, der er die Wagner'sche These von der Produktivität „staatswirt-

---

[90]) Vgl. Adolf Wagner a. a. O. S. 558.
[91]) s. Adolf Wagner a. a. O. S. 561.
[92]) s. Moll a. a. O. S. 120 ff.
[93]) s. Moll a. a. O. S. 131.

schaftlicher" Kapitalanlagen unterzieht. Adolf Wagner glaubt die Erfüllung der Mindestforderung an die Finanzwirtschaft, nämlich die Erhaltung des Gleichgewichtes des öffentlichen Haushalts, durch staatswirtschaftliche Kapitalanlage nicht gefährdet. Demgegenüber hat Stucken nachgewiesen[94]), daß zwar die staatliche und private Produktionsfähigkeit durch Investierungen von Kreditmitteln in nicht rentablen Anlagen gesteigert werden kann, daß aber hieraus keine steuerlichen Mehreinnahmen erwachsen. Wagner, der dies gerade unterstellt[95]), verkennt nach Stuckens Ansicht, daß der Nutzen solcher Anlagen nicht allen gleichmäßig zugute kommt, und daß für die weniger oder gar nicht aus der staatswirtschaftlichen Kapitalanlage Begünstigten eine zusätzliche Belastung entsteht. Darüber hinaus ist es ja auch stets fraglich, ob ein Nutzen überhaupt entsteht, oder ob er von Dauer ist. Weiter muß berücksichtigt werden, daß immer neue, Kreditfinanzierung erheischende Aufgaben an die öffentliche Hand herantreten und deshalb die Steuermittel nicht gänzlich für Verzinsung und Tilgung der alten Anleihen zur Verfügung stehen. Die Erhaltung des Gleichgewichts des öffentlichen Haushalts ist somit bei „staatswirtschaftlicher" Kapitalanlage nicht gewährleistet.

Ist dies nun aber bei Verwendung von Kreditmitteln für „rentable" Zwecke im Sinne Molls der Fall? Stucken will diese Frage ebenfalls nicht uneingeschränkt bejahen. Er macht darauf aufmerksam, daß die aus Erwerbsanlagen fließenden Einnahmen oftmals nicht zur Abdeckung der für ihre Errichtung aufgenommenen Kredite, sondern für die Zuschußverwaltung verwendet werden[96]). Dieser Gesichtspunkt, der sich in außerordentlich zahlreichen Fällen der Praxis bestätigt, rührt an eine Kernfrage des Problems der Deckungsregeln. Hat es überhaupt einen Sinn, die einzelnen Ausgabearten isoliert zu betrachten, jeweils ihre volkswirtschaftlichen und finanzwirtschaftlichen Wirkungen zu untersuchen und hiervon die Wahl des Deckungsmittels abhängig zu machen? Stucken verneint diese Frage und sieht in einem derartigen Vorgehen den Grundfehler der meisten über die Dekkung des öffentlichen Finanzbedarfes aufgestellten Regeln. Nach seiner Meinung muß man bei der Abwägung der heranzuziehenden Deckungsmittel in erster Linie die Bewegungstendenzen der gesamten Einnahmen und Ausgaben betrachten, um dann auf dieser Grundlage Richtlinien für die Anleiheaufnahme zu entwickeln[97]). Da die Handhabung der Schuldenpolitik und auch die

[94]) Vgl. Stucken, Grundsätze für die Anleihepolitik, in: Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik, 1927, Bd. 57, S. 746 ff.
[95]) Vgl. oben S. 51.
[96]) Vgl. Stucken a. a. O. S. 751.
[97]) Vgl. Stucken a. a. O. S. 754.

Gesetzgebung in den Jahren seit der Machtübernahme durch den Nationalsozialismus sich weitgehend auf dieser Linie bewegen, sollen die Gedanken Stuckens an dieser Stelle des näheren dargelegt werden. Daran wird sich insbesondere eine Untersuchung der Anwendbarkeit der Stuckenschen „Sollsätze" auf die kommunale Anleihepolitik anzuschließen haben.

b) Grundsätze der Anleihepolitik unter dem Gesichtspunkt der Gesamtentwicklung des Haushaltes.

Ausgehend von der für die Aufnahme vorübergehenden Verwaltungskredits gegebenen Rechtfertigung, die besagt, daß hier die Kreditaufnahme als Vorwegnahme künftiger ordentlicher Einnahmen unbedenklich sei, erklärt Stucken zunächst die Anleihedeckung für zulässig bei zeitlichem Zurückbleiben ordentlicher Einnahmen, sofern nur im Gesamtergebnis während einer längeren Periode ein Ausgleich erfolge[98]). Diese These wird von ihm selbst als zu allgemein bezeichnet, als daß sie dem Finanzpolitiker eine ausreichende Verhaltungsmaßregel bedeuten könne. Vor allem ergeben sich Schwierigkeiten aus der Länge des Zeitraumes, in dem sich der Ausgleich vollziehen soll. Insbesondere kann eine Vergrößerung der Belastung, die sich etwa aus Veränderungen des Geldwertes ergibt, kaum vorher abgeschätzt werden. Derartige Verschiebungen machen sich vor allem bei Sachwert- und Goldanleihen unangenehm bemerkbar. — Sodann muß auch mit plötzlichem Auftreten zusätzlicher Ausgaben gerechnet werden, wie z. B. der Finanzierung eines Krieges. Diesen letzten Gesichtspunkt hält Stucken allerdings nicht für besonders schwerwiegend, da der ständig wachsende Wohlstand einen nachhaltigen Stillstand der Leistungsfähigkeit der öffentlichen Hand verhindere; allenfalls sei mit einer Stockung der Ausdehnung der Aufgabenerfüllung zu rechnen.

Immerhin bleibt doch der Wunsch bestehen, zu spezielleren Grundsätzen zu gelangen. Oft steht der Finanzpolitiker vor der Frage, ob er in Zeiten absinkender Konjunktur oder in der Krise, wenn Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Hand am meisten auseinander zu klaffen pflegen, mit Hilfe von Anleihen eine Baissebekämpfung versuchen soll. Wenn man bedenkt, daß die in dieser Situation von vielen geforderte Einschränkung der Ausgaben regelmäßig zu einer Verschärfung der Krise führt, so nimmt es nicht wunder, daß immer häufiger der Anleiheweg zur Einleitung einer „aktiven Konjunkturpolitik" beschritten wird. Voraussetzung für das Gelingen dieser Maßnahmen ist allerdings

[98]) Vgl. Stucken a. a. O. S. 556 ff.

— und hierin gipfelt die zweite These Stuckens —, daß die zu solchem Zweck aufgenommenen Anleihen „bei gleichbleibender Steuerhöhe in den nachfolgenden günstigen Jahren getilgt werden können“[98]). Auf dieser Basis ist beispielsweise die staatliche Arbeitsbeschaffungspolitik seit dem Jahre 1933 finanziert worden. Die zunächst mit Wechseln beschafften Mittel werden nach ihrem Umtausch in mittel- und langfristige Anleihen bei einer im allgemeinen gleichbleibenden Steuerhöhe aus dem erhöhten Steueraufkommen verzinst und getilgt, sofern nicht unmittelbarer Rückkauf der Wechsel vorgezogen wird.

Im übrigen würde auch eine zum Zwecke der Kreditabdeckung vorzunehmende Steuer- und Tariferhöhung dann nicht gegen die Anleiheaufnahme sprechen, wenn die Tragbarkeit der Erhöhung erwiesen ist[100]).

Die Gefahr der Verschätzung bleibt natürlich bestehen. Sie wird jedoch nach Ansicht Stuckens auf ein Mindestmaß herabgedrückt, wenn die Tilgungsfristen vorsichtig bemessen werden. Der Anleihe mittlerer Laufzeit wird der Vorzug vor langfristigen Obligationen zu geben sein. Hierdurch wird insbesondere auch die u. U. gefährliche „Akkumulation von Anleihelasten“ vermieden. Daß eine solche Akkumulation schlechthin abzulehnen sei, wird von Stucken nicht behauptet. Nur soll es sich dann grundsätzlich um „rentable“ Anlagen handeln, die einen fortdauernden Ausgleich von Gesamteinnahmen und Gesamtausgaben ohne Heranziehung laufender Einnahmen gestatten[101]).

2. Die Anwendung der allgemeinen Grundsätze auf die Kreditgebarung der Kommunen.

a) Allgemeine Aufgaben der staatlichen Ueberwachung.

Die von Stucken entwickelten „Sollsätze“ decken sich, wie er selbst sagt[102]), letzten Endes mit dem Grundsatz, daß außerordentlicher Bedarf mit Anleihen gedeckt werden kann; jedoch wird von ihm diese Regel als unzureichend angesehen, wenn nicht die Entwicklung der Gesamtausgaben und -einnahmen der betreffenden öffentlichen Körperschaft, und damit ihre nachhaltige Leistungsfähigkeit in bezug auf die Anleiheabdeckung genügend berücksichtigt wird. Dies setzt zunächst ein sehr großes Maß an Voraussicht und Selbstbeschränkung voraus. Ferner muß für denjenigen, der nach diesen Grundsätzen handeln will,

[98]) Vgl. Stucken a. a. O. S. 760.
[100]) Vgl. Stucken a. a. O. S. 762.
[101]) Vgl. Stucken a. a. O. S. 764.
[102]) Vgl. Stucken a. a. O. S. 761.

die Möglichkeit bestehen, die gesamte wirtschaftliche Entwicklung wenigstens bis zu einem gewissen Grade zu beinflussen. Die Durchführung einer ein erhöhtes Steueraufkommen gewährleistenden Konjunkturpolitik, die Einflußnahme auf Preise und Zinsfuß, um nur die wichtigsten Voraussetzungen einer Anleihepolitik „auf lange Sicht" zu nennen, ist allein dem Staate möglich. Den anderen Gebietskörperschaften stehen die hierzu erforderlichen Machtmittel nicht zur Verfügung. Auch sind die aus den örtlichen Gegebenheiten erwachsenden Eigenarten zu berücksichtigen. So wird z. B. bei einseitiger wirtschaftlicher Grundlage einer Kommune eine Krise des betreffenden Wirtschaftszweiges meist viel langsamer zu überwinden sein als eine solche innerhalb des gesamten Staatsgebietes, wo die Möglichkeiten des Ausgleiches naturgemäß viel zahlreicher sind. Infolgedessen wird auch bei der Kreditgebarung solcher Kommunen besonders vorsichtig verfahren werden müssen.

Hier tritt die Aufgabe der staatlichen Ueberwachung des kommunalen Schuldenwesens klar hervor. Da der Staat allein in der Lage ist, regulierend in den Wirtschaftsverlauf einzugreifen, kann und muß er die Ueberwachung der Kreditgebarung der ihm untergeordneten Gebietskörperschaften so ausüben, daß deren Anleihepolitik mit ihrer mutmaßlichen Leistungsfähigkeit im Einklang steht. Auf die Schwierigkeiten, die sich aus den sehr großen Anforderungen an die mit der Aufsicht betrauten Dienststellen hinsichtlich deren finanzwirtschaftlicher Einsicht ergeben, wurde bereits hingewiesen. Um hier einen Rahmen zu schaffen, innerhalb dessen sich das freie Ermessen der Aufsichtsbehörden bewegen kann, wurden die wichtigsten der im vorstehenden geschilderten Grundsätze gesetzlich fixiert.

b) Die Verwendung des Anleiheerlöses für außerordentlichen Bedarf.

Das Erfordernis des außerordentlichen Bedarfes für die Anleihebegründung wurde für Gemeinden und Gemeindeverbände zum erstenmal in den mehrfach erwähnten „Richtlinien" vom 3. Dezember 1930 aufgestellt und durch das preußische Gesetz vom 29. Mai 1931 zur unumgänglichen Voraussetzung erklärt.

Auch von den einschlägigen Bestimmungen des Preußischen Gemeindefinanzgesetzes und der Deutschen Gemeindeordnung wird das Vorliegen eines außerordentlichen Bedarfs als Voraussetzung für die Zulässigkeit einer Darlehnsaufnahme bezeichnet[103]). Diese beiden Gesetze verlangen aber darüber hinaus noch

[103]) s. § 73 Pr. GmFinGes.; § 77 DGO.

die Unabweisbarkeit des Bedarfs. Welcher Bedarf als sachlich unabweisbar anzusehen ist, wird angesichts der Universalität des gemeindlichen Wirkungskreises nur von Fall zu Fall entschieden werden können. Die Aufnahme dieser Forderung in die Gesetzestexte ist daher in erster Linie als allgemeine Richtlinie für die Aufsichtsbehörden zu werten. Diese haben zu prüfen, ob ein an sich unabweisbarer Bedarf unter allen Umständen durch sofortige Anleiheaufnahme zu befriedigen ist; gegebenenfalls werden sie auf Verschiebung bis zur Ansammlung von Rücklagen dringen[104]).

c) Die Berücksichtigung der dauernden Leistungsfähigkeit.

Untersucht man, inwieweit bei der Gesetzgebung der von Stucken in den Vordergrund gestellte Gesichtspunkt des gesamten Einnahme- und Ausgabeverlaufes berücksichtigt worden ist, so ergibt sich, daß eigentlich erst in der Deutschen Gemeindeordnung dieses Moment Beachtung fand. Laut § 77 muß die Gemeinde in Fällen, in denen der Aufwand für Verzinsung und Tilgung voraussichtlich nicht durch Mehreinnahmen oder Ausgabeersparnisse, die sich aus der Verwendung der Darlehnsmittel ergeben, dauernd ausgeglichen werden kann, nachweisen, daß die Verzinsungs- und Tilgungsverpflichtungen mit ihrer dauernden Leistungsfähigkeit in Einklang stehen. Diese überaus wichtige Bestimmung, die — richtig angewendet — allein eine gesunde Anleihepolitik gewährleistet, entspricht den Stuckenschen Grundsätzen, nach denen eine Akkumulation von Anleihen bei rentabler Anlage zulässig ist, im übrigen aber in erster Linie geprüft werden muß, ob die Kredite bei gleichbleibender Steuerhöhe oder bei erträglichen Steuererhöhungen abgedeckt werden können.

Der nach der Deutschen Gemeindeordnung erforderliche Nachweis wird regelmäßig dann als erbracht angesehen, wenn die Gemeinde vor Aufnahme des Darlehns bereits einen wesentlichen Betrag für den Darlehnszweck aus Mitteln des ordentlichen Haushalts angesammelt hat. Alsdann kann nämlich angenommen werden, daß auch für die Verzinsung und Tilgung des Kredites ordentliche Einnahmen zur Verfügung gestellt werden können.

3. Besondere Vorschriften über die kommunale Kreditgebarung.

Neben diesen Bestimmungen, die, wie wir gesehen haben, auf eine Anwendung der allgemeinen Grundsätze der Anleihe-

[104]) Vgl. Surén-Loschelder a. a. O. S. 238.

politik auf das kommunale Schuldenwesen hinauslaufen, erweisen sich in Anbetracht der besonderen kommunalen Verhältnisse noch einige besondere Vorschriften als notwendig. Wegen der engen Verbindung von Gemeinde und örtlichen Wirtschaftskreisen erscheint es angebracht, den Einsatz der durch Anleihe beschafften Mittel für öffentliche Zwecke zu sichern und die Weitergabe an die Privatwirtschaft zu unterbinden. Sodann muß im Hinblick auf die bei den Kommunen zahlreicher als bei den anderen Gebietskörperschaften vorhandenen Vermögenswerte deren Benutzung als Kreditunterlage geregelt werden.

a) Die Verwendung des Anleiheerlöses für eigene Zwecke.

Daß Gemeinden und Gemeindeverbände Kredite nur für ihre eigenen Zwecke aufnehmen dürfen, wird in den gesetzlichen Vorschriften nicht ausdrücklich erwähnt. Die Einhaltung dieses Grundsatzes versteht sich bei den diesen Körperschaften gestellten Aufgaben von selbst. Eine Weitergabe von Darlehen an die Privatwirtschaft ist daher ausgeschlossen. Wohl aber wird es als zulässig gelten müssen, wenn die Gemeinden Darlehnsmittel unter der Bedingung weiterleiten, daß mit ihnen Aufgaben durchgeführt werden, die anderenfalls von den Gemeinden selbst erledigt werden müßten[105]).

b) Die Frage der Spezialverpfändung.

Eine weitere, insbesondere die Gemeinden und Gemeindeverbände angehende Frage ist die, ob und inwieweit die Forderungen der Gläubiger durch Pfandbestellung zu sichern sind. Bei einer bestimmten Gruppe von Darlehnsgeschäften der Kommunen ist dies stets üblich gewesen. Es handelt sich hierbei um Forderungen, bei denen die Bestellung einer Sicherheit der Verkehrsübung entspricht[106]).

Eine Hervorhebung dieser selbstverständlich erscheinenden Voraussetzung hat sich erst nach Beendigung der Inflationszeit als notwendig erwiesen. Die Tendenz zur Flucht in die Sachwerte und die Verringerung der Selbstverantwortlichkeit der Gemeinden auf steuerlichem Gebiet durch die Erzbergersche Finanzreform veranlaßte viele Geldgeber, von den Kommunen bestimmte Sicherheitsleistungen zu verlangen. Der Minister des Innern und der Finanzminister sahen sich daher genötigt, eine Spezialverpfändung bei Aufnahme von Anleihen ausnahmslos für unzulässig zu erklären. Es wurde dabei darauf hingewiesen, daß

---

[105]) Vgl. Surén-Loschelder a. a. O. S. 238.
[106]) Vgl. RdErl. d. Mdl. u. FinM. vom 27. 1. 1925 (MBliV. S. 134).

eine Spezialverpfändung eine nicht zu rechtfertigende Bevorzugung eines Teils der Gläubiger bedeute und dem Charakter des Kommunalkredits, der als öffentlicher Kredit insbesondere auf der Steuerhoheit beruhe, widerspreche. Allein auf dieser Grundlage, so heißt es in diesem Erlaß weiter, sei „die Deckung des legitimen Bedarfs auch praktisch möglich". — In der Tat bestehen gegen ein allgemeines Vordringen der Verpfändung kommunaler Vermögens- oder Einkommensteile stärkste Bedenken. Aus Altertum und Mittelalter sind uns zahlreiche Fälle bekannt, in denen ein derartiges Verhalten der Inhaber der Steuergewalt zur schlimmsten Mißwirtschaft und zur Ausbeutung der verpfändeten Körperschaften ebenso wie zur steuerlichen Erschöpfung der Steuerpflichtigen geführt hat. Die scharfe Sprache des Erlasses vom 27. 1. 1925 und insbesondere der Hinweis auf den „legitimen Bedarf" läßt erkennen, daß die Anlockung irgendwelcher Kreditmittel durch das Angebot einer Spezialverpfändung schlechthin als Ueberschreitung der den Kommunen eingeräumten Befugnisse angesehen wurde. Später ist für einige besondere Zwecke eine Lockerung dieser Bestimmungen erfolgt. Zunächst wurde zur Schaffung von Wohnungsbauten die hypothekarische Sicherstellung von Anleihen zugelassen[107]). Sodann wurde den Gemeinden durch Runderlaß vom 31. 7. 1925[108]) gestattet, der Preußischen Staatsbank für die bei ihr in Vorschuß auf das Hauszinssteueraufkommen für Zwecke des Wohnungsbaues aufgenommenen Zwischenkredite die ihnen zustehenden Reichssteueranteile zu verpfänden. — Nach wie vor blieb jedoch jede Spezialverpfändung der besonderen Genehmigung unterworfen, eine Regelung, die auch in die Deutsche Gemeindeordnung übernommen worden ist[109]).

4. Der „kassentechnische Notbehelf".

a) Der Kassenkredit.

Die im Vorstehenden beschriebenen Grenzen, innerhalb deren die Aufnahme von Anleihen durch Gemeinden und Gemeindeverbände gutgeheißen wird, erweisen sich aber hier wie bei allen anderen Gebietskörperschaften als zu eng. Oftmals ergibt sich die Notwendigkeit, Diskrepanzen im Einnahme- und Ausgabeverlauf des ordentlichen Haushalts zu überbrücken. Diese Ueberbrückung geschieht in der Regel durch Aufnahme

[107]) Vgl. nicht veröffentl. RdErl. vom 11. 3. 1926; s. Zschintzsch, Kommunalkredit, Komm., Berlin 1931, S. 99.
[108]) Vgl. Zschintzsch a. a. O. S. 161.
[109]) s. § 79 DGO.

„vorübergehender" Kredite, die sich äußerlich in nichts von kurzfristigen Darlehen unterscheiden. Da ihre Aufnahme aber lediglich den Zweck hat, Ersatz zu schaffen für „an sich feststehende, im Augenblick aber noch nicht fällige ordentliche Einnahmen"[110]), durch welche sie später abgedeckt werden sollen, tritt für die Gemeinde eine „Belastung bzw. Vergrößerung des Schuldenstandes"[111]) nicht ein. Indem diese Voraussetzungen von solchen „Kassenkrediten" nicht erfüllt werden, entfiel früher nach preußischem Recht jede Genehmigungspflicht[112]). Der naheliegenden Gefahr der Verwischung der Grenzen zwischen genehmigungsfreiem Kassenkredit und echtem kurzfristigen Darlehen sind die Aufsichtsbehörden wiederholt entgegengetreten. Besonders eingehend geschah dies mit dem Runderlaß vom 1. August 1925[113]), in dem die Begriffe „vorübergehender" Kredit und „kurzfristiger" Kredit (Kassenkredit) einander gegenübergestellt wurden. Danach gilt als vorübergehender Kredit ein kassentechnischer Notbehelf, der vorübergehenden Ersatz für noch nicht fällige ordentliche Einnahmen schaffen soll, um die durch sie zu deckenden Ausgaben rechtzeitig leisten zu können; er darf niemals dazu mißbraucht werden, die Einnahmen über das planmäßig bestimmte Maß hinaus zu erhöhen. Für Zwecke, die aus außerplanmäßigen Mitteln zu finanzieren sind, kommt demnach die Aufnahme von vorübergehendem Kredit schon begrifflich nicht in Betracht. Die Minister sahen sich weiter veranlaßt, in diesem Erlaß darauf hinzuweisen, daß eine Zwischenfinanzierung mit Hilfe von Kassenkrediten bis zur Ablösung durch eine in Zukunft aufzunehmende Anleihe unzulässig ist. Für eine solche Zwischenfinanzierung kommen — dies sei hier eingeschaltet — nur wirkliche, kurzfristige Anleihen in Betracht. Sie dürfen aufgenommen werden, wenn sie eine Vorwegnahme eines langfristigen, für den gleichen Zweck gedachten und zugesicherten Darlehns darstellen[114]).

Auch das Maß des Kassenkredites findet seine Grenze in seinem Charakter als kassentechnischer Notbehelf. Es wird bestimmt durch die Kassenlage und soll in einem natürlichen Verhältnis zum Umfang des Kassengeschäftes der Gemeinde stehen.

Entspricht die Kreditaufnahme diesen Voraussetzungen nicht, so handelt es sich um einen kurzfristigen Kredit, der den Schuldenstand der Gemeinde vergrößert und somit der Genehmigung bedarf.

---

[110]) s. RdErl. vom 27. 1. 1925, MBliV. S. 134.
[111]) Vgl. § 50 Nr. 3 der östl. Städteordnung.
[112]) Ueber die Ausnahmen bei ausländischen Kassenkrediten s. S. 44.
[113]) MBliV. S. 837.
[114]) Vgl. „Richtlinien" vom 3. 12. 1930, I; ferner: Pr. GemFinGes. § 73, Abs. 3; DGO. § 77 Abs. 2.

Die Befreiung von der Pflicht zur Einholung einer Genehmigung zur Aufnahme von Kassenkrediten ergab sich nach den bisher genannten Bestimmungen aus dem Begriff der Anleihe. Ausdrücklich für genehmigungsfrei erklärt wurde die Aufnahme des Kassenkredites erst durch das bereits mehrfach erwähnte Gesetz über die Aufnahme von Anleihen usw. vom 29. Mai 1931. Gleichzeitig wurden über die Abdeckung dieser Kredite genaue Bestimmungen getroffen. Nach diesen hatte die Rückzahlung zu erfolgen „aus ordentlichen Einnahmen des laufenden Haushaltsjahres oder sonst innerhalb neun Monaten aus ordentlichen Einnahmen" (§ 1 Abs. 2b). Die Abdeckung braucht also einmal nicht im laufenden Haushaltsjahr zu erfolgen. Diese Bestimmung findet ihre Begründung darin, daß regelmäßig ein Teil der ordentlichen Einnahmen erst im folgenden Haushaltsjahr eingeht. Diese Einnahmen können — als Mittel des vergangenen Haushaltsjahres, in dem der Kassenkredit aufgenommen wurde — somit zur Abdeckung verwendet werden. Ferner kann die Rückzahlung auch „sonst innerhalb von neun Monaten aus ordentlichen Einnahmen" erfolgen. Auch diese Regelung hat ihren Grund in der Eigenart der Zahlungsverpflichtungen öffentlicher Körperschaften. Am Ende eines Rechnungsjahres häufen sich die Ausgaben erfahrungsgemäß ganz besonders. Auch sind Gehälter und Löhne für den ersten Zeitabschnitt des neuen Haushaltsjahres bereits am Ende des vorhergehenden bereitzustellen. Da diesen Ausgaben noch nicht ordentliche Einnahmen des neuen Jahres gegenüberstehen, wird eine Ueberbrückung durch Kassenkredite notwendig. Diese im alten Haushaltsjahr aufgenommenen Kredite müssen aber aus Mitteln des neuen Jahres abgedeckt werden.

Die Zeit von neun Monaten sollte dafür durchaus ausreichen. Jedoch kann es in Zeiten ständigen Einnahmerückganges vorkommen, daß die Kassenkredite nicht mehr zurückgezahlt werden können. Sie werden dann regelmäßig verlängert und verlieren somit den Charakter von vorübergehenden kassentechnischen Notbehelfen, ein Vorgang, der später bei der Gemeindeumschuldung einschneidende Folgen für die Gläubiger hatte[115]).

In der Neuordnung des kommunalen Schuldenwesens durch das Preußische Gemeindefinanzgesetz und die Deutsche Gemeindeordnung kehren die früheren Bestimmungen über die Aufnahme und die Abdeckung des Kassenkredites wieder. Hinzugekommen ist — entsprechend der Regelung der Aufnahme von Darlehen —, daß Kassenkredite nur bis zu dem in der Haushaltssatzung festgesetzten und von der Aufsichtsbehörde genehmigten Höchstbetrag aufgenommen werden dürfen[116]). Nur ausnahms-

[115]) s. u. S. 77.
[116]) Vgl. § 81 Abs. 1 DGO. in Verb. m. § 83 Nr. 3 u. § 86 Abs. 1 Nr. 2.

weise darf die Aufsichtsbehörde die Genehmigung für einen höheren Betrag als ein Sechstel des haushaltsmäßigen ordentlichen Einnahmesolls erteilen[117]). Die Ermächtigung zur Aufnahme von Kassenkrediten ist ferner nur auszusprechen, wenn der Bedarf aus Mitteln der Betriebsrücklage, zu deren Ansammlung die Gemeinden verpflichtet sind, nicht gedeckt werden kann[118]).

b) Die Betriebsmittelrücklage.

Die Betriebsmittelrücklage[119]) hat den ausgesprochenen Zweck, die rechtzeitige Leistung von Ausgaben des ordentlichen Haushaltsplans ohne Inanspruchnahme von Kassenkrediten zu sichern[120]). Die Aufnahme von vorübergehenden Krediten als Ersatz für noch nicht fällige ordentliche Einnahmen soll in Zukunft eine Ausnahmeerscheinung sein.

Wie ist diese Neuerung, die dem von sämtlichen Gebietskörperschaften bislang geübten Verfahren zuwiderläuft, zu erklären?

Zweifellos waren es die Erfahrungen der auf die Kreditkrise von 1931 folgenden Jahre, die den Gesetzgeber veranlaßten, die Sicherung der Leistung von ordentlichen Ausgaben der Kommunen auf eine andere Basis zu stellen. In jener Zeit der ständig sinkenden Einnahmen war es den Gemeinden oft nicht mehr möglich, die aufgenommenen Kassenkredite zurückzuzahlen. Da die erwarteten ordentlichen Einnahmen ausblieben, wurden aus „kassentechnischen Notbehelfen" automatisch Defizitanleihen, deren ständige Kündbarkeit eine besondere Gefahr für die Kommunen darstellte. Die Kreditgeber ihrerseits trugen dieser Sachlage — gezwungenermaßen — durch ständige Prolongationen Rechnung.

Insoweit die jetzige Regelung eine Verhinderung derartiger Vorgänge im Auge hat, kann die Einrichtung der Betriebsmittelrücklage nur zweckmäßig erscheinen. Allerdings handelt es sich dann tatsächlich nicht um die Ersetzung von Kassenkrediten, sondern um eine Abfangung von Haushaltsdefiziten, eine Aufgabe, die eigentlich der allgemeinen Ausgleichsrücklage zufallen soll[121]).

---

[117]) Vgl. § 81 Abs. 1 Satz 2 DGO.

[118]) Vgl. § 81 Abs. 2 DGO.

[119]) Diesen Ausdruck gebraucht die Rücklagenverordnung vom 5. 5. 1936 (RGBl. I S. 435) an Stelle des mißverständlichen Begriffs der Betriebsrücklage; vgl. § 1 u. 2.

[120]) Vgl. § 2 Abs. 1 RV.

[121]) Vgl. § 3 RV.; s. a. Terhalle, Die gesetzlichen Rücklagen der Gemeinden, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik. Jena, Bd. 144, S. 597.

Dagegen liegen die Vorteile der Betiebsmittelrücklage gegenüber der Rückgriffsmöglichkeit auf wirkliche Kassenkredite nicht so klar auf der Hand. In normalen Zeiten sind Kassenkredite leicht und billig zu haben, zumal da in Deutschland ein enges Verhältnis zwischen dem öffentlichen Bankwesen und den Kommunen besteht. Zuzugeben ist allerdings, daß die Nachfrage vieler öffentlicher Kassen nach vorübergehendem Kredit sich gerade in Zeiten allgemeiner wirtschaftlicher Anspannung zu häufen pflegt. Da dann auch die Zinssätze am Geldmarkt höher sein werden, ist es eine Tatfrage, ob durch Inanspruchnahme einer Betriebsmittelrücklage gegenüber der Aufnahme von Kassenkrediten Zinsbeträge erspart werden. Zu berücksichtigen ist dabei, daß Betriebsmittelrücklagen, die im Bedarfsfalle sofort greifbar sein sollen, nicht sehr gewinnbringend angelegt werden können.

Die Höhe der Betriebsmittelrücklage soll einen Mindestbetrag von einem Zwanzigstel des haushaltsmäßigen ordentlichen Einnahmesolls abzüglich des Einnahmesolls der Elektrizitäts-, Gas- und Wasserwerke und der Verkehrsunternehmungen, ihrer Ablieferungen oder der Gewinnanteile aus diesen Werken und Unternehmungen nach dem Durchschnitt der jeweils letzten fünf Jahre erreichen; als Höchstgrenze für die Rücklage wurde ein Sechstel dieses Einnahmesolls festgesetzt (vgl. § 2 Abs. 2 RV.). Der Abzug des Einnahmesolls aus werbenden Anlagen erfolgt, wie in der Ausführungsanweisung vom 17. Dezember 1936[122]) ausgeführt wird, zur Herbeiführung eines möglichst gleichmäßigen Ausgangspunktes für alle Gemeinden, denen zum Teil Einnahmen aus derartigen Anlagen nicht zur Verfügung stehen.

Die Ansammlung der Betriebsmittelrücklage hat wie die aller anderen Rücklagen durch regelmäßige Zuführungen aus Mitteln des ordentlichen Haushalts zu erfolgen (§ 8 Abs. 1 RV.). Die Ansammlung hat nicht nur buchmäßig zu geschehen, sondern die im Haushaltsplan veranschlagten Beträge sind möglichst laufend an die Rücklage zu verausgaben und anzulegen (§ 11 RV. und AusfAnw. zu § 8 [1]).

Von den sonstigen Bestimmungen der Rücklagenverordnung interessiert in diesem Zusammenhang noch besonders die im § 15 vorgesehene Möglichkeit der Verstärkung der Kassenmittel mit Hilfe sämtlicher angesammelter Rücklagen. Wenn die Betriebsmittelrücklage nicht ausreicht, darf die Gemeinde Rücklagen, die für andere Zwecke angesammelt sind, zur rechtzeitigen Leistung von Ausgaben des ordentlichen Haushaltsplans vorübergehend in Anspruch nehmen. Es handelt sich hierbei also um einen „inneren Kassenkredit", der bei Einrechnung der sonst noch auf-

[122]) Vgl. MBliV. S. 1647, Anweisungen zu § 2 Abs. 2b RV.

genommenen Kassenkredite und des Bestandes der Betriebsmittelrücklage die Höhe von einem Sechstel des haushaltsmäßigen ordentlichen Einnahmesolls nicht überschreiten darf. Auch darf die Verfügbarkeit der Rücklagenmittel für ihre eigentlichen Zwecke nicht gefährdet werden.

Wie bei jedem anderen Kassenkredit hat die Gemeinde die in Anspruch genommenen Mittel aus laufenden Einnahmen des ordentlichen Haushalts oder sonst innerhalb von neun Monaten zurückzuzahlen. Die Beträge, die der Rücklage bei anderer Anlegung zugeflossen wären — der entgangene Zinsgewinn — sind zu erstatten.

III. Vorschriften über die Anleihebedingungen.

Die im Vorstehenden geschilderte, vom Staat als notwendig erkannte Steuerung der kommunalen Kreditgebarung wäre aber zu einem guten Teile ihrer Wirkung beraubt, wenn nicht eine geordnete Zins- und Tilgungspolitik mit ihr Hand in Hand ginge. Auch auf die übrigen Anleihebedingungen, wie Kündigungsfrist, Begebung mit einem Agio oder Disagio, Berechnung von Provisionen und dergleichen richtet sich die Aufmerksamkeit der Staatsaufsicht, da diese Dinge die tatsächliche Belastung maßgeblich beeinflussen.

1. Die Verzinsung.

Von der Festsetzung eines Höchstsatzes für Verzinsung hat man bei Inlandsanleihen abgesehen. Jedoch wurden die Genehmigungsbehörden angehalten, bei Prüfung von Anleiheanträgen die effektive Verzinsung zu prüfen[123]). Dagegen wurde bei Auslandskrediten für den nominellen Zinssatz eine Höchstgrenze von 7 v. H. jährlich vorgeschrieben[124]). Die Nachprüfung der viel wichtigeren jährlichen Höchstbelastung wurde von der Beratungsstelle vorgenommen. Nur Darlehen, die eine Höchstbelastung bis zu 6 % jährlich aufwiesen, eine Grenze, die fast stets überschritten wurde, unterlagen nicht der Begutachtungspflicht durch die Beratungsstelle[125]). Um gegebenenfalls Veränderungen des Zinsfußes am internationalen Kapitalmarkt Rechnung tragen zu können, wurden nur solche Anleihen befürwortet, die spätestens nach fünf Jahren seitens des Schuldners gekündigt werden konnten.

2. Die Tilgung.

a) Tilgungssätze.

Besonders eingehend befassen sich die staatlichen Stellen mit der Tilgung und Rückzahlung kommunaler Anleihen. Auch

---

[123]) Vgl. RdErl. vom 27. 1. 1925, MBliV. S. 134.
[124]) Vgl. RdErl. vom 27. 1. 1925, MBliV. S. 134, III, Ziff. 7.
[125]) Vgl. Zschintzsch a. a. O. S. 124.

für diese Seite des Darlehnsgeschäftes kommen zunächst die allgemein gültigen Grundsätze einer geordneten Kreditwirtschaft zur Anwendung. Die Tilgung langfristiger Anleihen — nur bei diesen kann man von einer Tilgung sprechen — hat sich nach der Lebensdauer der mit Hilfe der Anleihe geschaffenen Anlage zu richten. Bei nicht werbenden Anlagen mit langer Lebensdauer, wie bei Grunderwerb, Flußregulierungen und Schaffung von Betriebsfonds kommen verhältnismäßig niedrige Tilgungssätze in Betracht. So wurde für derartige „gemeinnützige" Einrichtungen seitens der staatlichen Stellen ein Mindestsatz von 1 % zuzüglich ersparter Zinsen für angemessen angesehen[126]). Dieser Satz wurde durch Verfügung vom 23. August 1907[127]) auf 1¼ % heraufgesetzt, um im Jahre 1924 wieder zugelassen zu werden[128]). Anleihen für andere nicht gewinnbringende Zwecke sind mit mindestens 1¼ % (bis 1907 mit 1 %) zuzüglich ersparter Zinsen zu tilgen[129]). Handelt es sich hierbei um Straßenbauten und ähnliche Unternehmungen, die nach einer gewissen Zeit völlig erneuert werden müssen, so beträgt der Tilgungssatz mindestens 2½ %[128]) (bis 1891 2 %)[126]). Auch für Kanalisationsanlagen, die bei meist sehr erheblichem Aufwand für Herstellung laufende Ausgaben für die Unterhaltung fordern, ist ein höherer Tilgungssatz von 2 % am Platze. Der gleiche Satz ist bei Anleihen zur Fundierung schwebender Schulden anzuwenden.

Der Grundgedanke dieser Vorschriften ist später in der Deutschen Gemeindeordnung ausgesprochen worden: „Allgemein sind Tilgungsbeträge um so höher zu bemessen, je geringer der unmittelbare wirtschaftliche Nutzen des Darlehnszweckes ist."[130]) Darlehen für nicht werbende Zwecke sollen eben von den Gemeinden nur aufgenommen werden, wenn die Finanzlage die baldige Abdeckung gestattet.

In Fällen, in denen eine Anleihe für verschiedenartige Zwecke verwendet werden soll, sind bei der Berechnung des durchschnittlichen Tilgungssatzes für die ganze Anleihe gleichfalls die erhöhten Tilgungssätze für die einzelnen Teilbeträge zugrunde zu legen[131]).

Für Darlehen zur Errichtung gewinnbringender Anlagen sahen die Erlasse der Minister zunächst eine Mindesttilgung von 1½ %, seit 1924 von 1¾ % vor. Da jedoch der Unterschied zwischen gewinnbringenden und nicht gewinnbringenden Anlagen

[126]) Vgl. Circular vom 1. 6. 1891, MBliV. S. 84.
[127]) Vgl. MBliV. S. 261.
[128]) Vgl. Vfg. d. Mdl. u. FinMin. vom 9. 1. 1924, MBliV. S. 46.
[129]) S. Anmerkungen 126 bis 128.
[130]) Vgl. § 80 Abs. 2 Satz 3 DGO.
[131]) Vgl. Vfg. vom 23. 8. 1907, MBliV. S. 261.

nicht immer von vornherein zu bestimmen ist, kann für beide Arten ein einheitlicher Tilgungssatz von 1¼ % (bis 1907 1 %) zuzüglich ersparter Zinsen angewendet werden. Bei Anleihen, die zu werbenden Zwecken Verwendung finden, haben die Beschlußbehörden darauf zu halten, daß Verzinsung und Tilgung zunächst aus den Erträgen der geschaffenen Anlage gedeckt wird und nicht zu Lasten des allgemeinen Haushalts geht[132]).

Ueber die Mindesttilgungssätze wird oftmals hinausgegangen werden müssen. Bei Anlagen, die der Abnutzung unterliegen, ist die Tilgung — entsprechend der privatwirtschaftlichen Abschreibung — so durchzuführen, daß das Darlehen spätestens im Zeitpunkt der Unbrauchbarkeit der Anlage gänzlich zurückgezahlt werden kann. Die Deutsche Gemeindeordnung bestimmt ferner ganz eindeutig, daß Darlehen zur Befriedigung wiederkehrender Bedürfnisse bis zur Wiederkehr des Bedürfnisses zu tilgen sind[133]).

Alle diese Vorschriften beziehen sich ausschließlich auf die „interne" Tilgung durch die Schuldner. Die mit dem Gläubiger vereinbarten Rückzahlungsbedingungen können und werden oftmals von der inneren Tilgung abweichen. Ist Rückzahlung in einem Gesamtbetrage vertraglich vorgesehen, so führt die Kommune lediglich eine interne Ansammlung der Tilgungsbeträge nach Maßgabe der oben dargestellten Grundsätze durch. Wenn dagegen laufende Tilgung verabredet ist, werden in der Regel dem Gläubiger die jährlich im Haushaltsplan vorgesehenen Beträge unmittelbar zugeführt. Der von der Gemeinde gemäß § 80 Abs. 1 DGO. für jedes Darlehen aufzustellende Tilgungsplan wird sich in diesem Falle zuweilen mit den vereinbarten Rückzahlungsbedingungen decken. Oftmals jedoch werden sich interne und externe Tilgung überschneiden, nämlich dann, wenn der Tilgungsplan eine höhere Tilgung vorschreibt als die Bedingungen des Darlehnsvertrages vorsehen[134]).

b) Tilgungsrücklage.

Die Ansammlung der Tilgungsbeträge hat in dem oben erwähnten Falle und auch dann, wenn die Rückzahlung in einem Gesamtbetrage vereinbart ist, in einer Tilgungsrücklage zu erfolgen. Der Tilgungsrücklage sind zuerst die Beträge zuzuführen, deren Ansammlung der für jedes Darlehen aufzustellende Tilgungsplan[135]) vorsieht; bei Darlehen, für die eine von den Rückzahlungsbedingungen abweichende Tilgung vorgeschrieben ist.

---

[132]) Vgl. Erl. vom 9. 1. 1924, MBliV. S. 46.
[133]) Vgl. § 80 Abs. 1 S. 2 DGO.
[134]) Vgl. Surén-Loschelder a. a. O. S. 243.
[135]) Vgl. § 80 DGO.

sind die an den Gläubiger laufend zu entrichtenden Tilgungsleistungen vorher abzusetzen.

Ist die „interne" Tilgung früher beendet als die effektive Rückzahlung an den Gläubiger, so müssen die der Tilgungsrücklage zuzuführenden Beträge so bemessen werden, daß aus der Rücklage auch die nach Abschluß der internen Tilgung noch erforderlichen Zinsbeträge gedeckt werden können[136]).

Die Tilgungsrücklage ist wie alle von den Gemeinden anzusammelnden Rücklagen so anzulegen, daß sie neben den Erfordernissen der Sicherheit und Greifbarkeit einen möglichst günstigen Ertrag bringt. Die Erträgnisse der mit Hilfe der Tilgungsbeträge angelegten Guthaben oder erworbenen Wertpapiere sind bei den jährlichen Zuführungen zur Tilgungsrücklage in Rechnung zu stellen[137]).

Sofern den Gemeinden eine stärkere als die vorgeschriebene Tilgung angebracht erscheint, können neben den gesetzlichen Tilgungsrücklagen nach eigenem Ermessen Rücklagen zur zusätzlichen Tilgung angesammelt werden.

C. Die Bereinigung des kommunalen Schuldenwesens.

Alle bisher geschilderten staatlichen Einwirkungen auf das gemeindliche Schuldenwesen beschränken sich, sei es daß es sich um gesetzliche Vorschriften für die Kommunen selbst oder um Richtlinien und Anweisungen für die unmittelbaren Aufsichtsbehörden der Gemeinden und Gemeindeverbände handelt, grundsätzlich auf eine Ueberwachung der kommunalen Kreditgebarung und eine Verhütung künftiger Fehler. Hierdurch wird zwar eine allmähliche Bereinigung des kommunalen Schuldenwesens erreicht. Denn bei allen neuen Anleiheaufnahmen waren ja die im Laufe der Zeit immer strenger werdenden Vorschriften zu beachten, so daß für die Zukunft ähnliche Gefahren, wie sie die Kreditgebarung bis zum Jahre 1933 den Kommunen brachte, nicht mehr eintreten dürften. Zwei Punkte des kommunalen Schuldenwesens jedoch erheischten sofortige Eingriffe, wenn die Gemeinden und Gemeindeverbände überhaupt in die Lage kommen sollten, die Finanzkrise zu überwinden. Es waren dies die kurzfristige Verschuldung und die auf die Dauer untragbare Belastung aus dem überhöhten Zinsniveau. Dem ersten Uebel konnte durch allein auf die Kommunen beschränkte Maßnahmen abgeholfen werden; dagegen war der Abbau der Zinssätze nur im Zusammenhang mit einer allgemein gültigen Regelung dieses Problems durchführbar.

---

[136]) Vgl. § 4 RV. u. AusfAnws. zu § 4 RV.
[137]) Vgl. AusfAnws. zu § 4 der RV.

1. Umschuldungen.

Werfen wir zunächst einen Blick auf die Entwicklung der kurz- und mittelfristigen Verschuldung der Gemeinden und Gemeindeverbände in den Jahren ihrer Finanzkrise.

Kurz- und mittelfristige Schulden*).

Stand vom 31. März des Jahres.

Im Ausland aufgenommen	1930	1931	1932	1933	
		in Mill. RM.			i. v. H.
mittelfristig**)	7,6	6,0	5,7	10,5	0,4
kurzfristig***)	6,0	4,0	48,0	37,0	1,3
zusammen	13,6	10,0	53,7	47,5	1,7
Im Inland aufgenommen					
Schatzanweisungen	368,6	325,9	288,5	276,0	9,6
mittelfristige Darlehen	838,3	823,6	832,6	804,5	28,0
kurzfristige Darlehen	1723,7	1761,8	1668,4	1739,6	60,7
zusammen	2930,6	2911,2	2789,4	2820,1	98,3
Insgesamt (Ausland und Inland)	2944,2	2921,1	2843,0	2867,6	100,0
davon Kassenkredite	220,0	410,2	458,5	340,0	

*) WuSt. 1933 S. 643. (Es sind nur die auf den Kreditmärkten aufgenommenen Schulden angegeben.)
**) Laufzeit über 1 bis unter 10 Jahren.
***) Laufzeit höchstens 1 Jahr oder jederzeit kündbar.

Die Höhe der kurz- und mittelfristigen Schulden hat sich also in den Jahren 1930 bis 1933 kaum verändert. Trotzdem wurde der Druck, den diese Schuldenlast auf die Finanzlage der Gemeinden ausübte, immer stärker. Denn seit dem Hereinbrechen der Kreditkrise des Jahres 1931 wurden die Kommunen wie alle Schuldner von ihren Gläubigern ständig zur Rückzahlung gedrängt. Infolge der rückgängigen Einnahmen konnten jedoch viele Gemeinden ihren Rückzahlungsverpflichtungen nicht mehr nachkommen. Wachsende Zins- und Tilgungsrückstände zeigten den Ernst der Finanzlage an. Ebenso wurde es immer schwieriger, den laufenden Zinsendienst der noch nicht gekündigten lang- und

mittelfristigen Darlehen zu versehen. Am 31. März 1933 waren bereits 466,1 Millionen RM. Rückstände aufgelaufen. Davon entfielen 195,2 Millionen RM. auf den Schuldendienst und 234,3 Millionen RM. auf öffentliche Abgaben wie Steuern, Umlagen und dergleichen[138]).

In dieser Situation erließ die Reichsregierung das Gesetz über die Umschuldung kurzfristiger Inlandsschulden der Gemeinden (Gemeindeumschuldungsgesetz) vom 21. September 1933[139]), mit dessen Hilfe die kurzfristigen sowie gewisse in nächster Zeit fällige mittel- und langfristige Inlandsschulden konsolidiert wurden. Ehe auf diese vom Staat herbeigeführte Umschuldung des näheren eingegangen wird, sollen noch zwei andere Versuche, mit denen eine Konsolidierung der kurzfristigen Schulden angestrebt wurde, gestreift werden.

a) Die Umschuldungsaktion vom Jahre 1929.

Bereits im Jahre 1929 versuchten Gemeinden und kommunale Spitzenverbände im Verein mit den deutschen Sparkassen- und Giroverbänden eine Umschuldung aus eigener Kraft durchzuführen. An Umfang und Wirkung kann sich diese Aktion mit der Umschuldung vom Jahre 1933 nicht messen; einmal deshalb, weil von vornherein kein bestimmtes Ausmaß der Umschuldung vorgesehen war, sondern nur an eine Durchführung im Rahmen der zur Verfügung stehenden Mittel gedacht war. Zum anderen fehlten völlig die Machtmittel des Staates, mit denen ein Druck auf die Gläubiger hätte ausgeübt werden können. Reich und Länder standen diesem Umschuldungsprogramm zwar durchaus wohlwollend gegenüber[140]), waren aber selbst nicht unmittelbar beteiligt. Es ist deshalb im Rahmen dieser Arbeit auf Einzelheiten nicht einzugehen. Nur soviel soll hier vermerkt werden, daß der schließlich umgeschuldete Betrag von rund 250 Millionen RM.[141]) den Erwartungen längst nicht entsprochen hatte. Der Grund für das Versanden dieses Versuches kommunaler Selbsthilfe lag in erster Linie in dem unerwarteten Rückgang des Einlagenzuwachses bei den Sparkassen, aus dem die kurzfristigen Kredite der Kommunen in langfristige Anleihen verwandelt werden sollten. Der Fortgang der Umschuldung hielt deshalb mit der hauptsächlich von der Entwicklung des Wohlfahrtsetats beeinflußten kurzfristigen Neuverschuldung nicht Schritt.

[138]) WuSt. 1933 S. 617 (Gemeinden über 10 000 Einwohner und Gemeindeverbände).

[139]) RGBl. I S. 647.

[140]) Vgl. RdErl. vom 14. 2. 1930 (MBliV. S. 115).

[141]) Vgl. Zschintzsch a. a. O. S. 13.

b) Die Umschuldungsstelle.

Bei dieser Sachlage fühlte sich die Reichsregierung verpflichtet, die Konsolidierung der kurzfristigen Gemeindeschulden von sich aus weiter zu treiben. In der Dritten Verordnung des Reichspräsidenten zur Sicherung von Wirtschaft und Finanzen vom 6. Oktober 1931[142]) und ebenfalls in der Vierten Notverordnung vom 8. Dezember 1931[143]) ergingen Bestimmungen über die Bildung einer Umschuldungsstelle beim Reichsfinanzministerium, die auf Antrag des Gläubigers und des Schuldners in Tätigkeit treten sollte. Da auch hier ein Zwang zur Umschuldung nicht gegeben war, konnte diese Einrichtung ebenfalls keine praktische Bedeutung gewinnen. Das in Aussicht genommene Verfahren soll deshalb hier nur gestreift werden.

Grundsätzlich wurden Gläubiger und Schuldner auf den Weg freiwilliger Vereinbarung verwiesen. Zwangseingriffe sollten nicht erfolgen. Voraussetzung für die Durchführung der Umschuldung war, daß die Aufbringung von Zins- und Tilgungsraten der konsolidierten Darlehen durch Sparmaßnahmen sichergestellt wurde. Die Umschuldung selbst sollte erfolgen entweder durch Vereinbarung von Ratenzahlungen oder durch Begebung von Obligationen. Sodann sollte in jedem Lande ein Umschuldungsfonds angesammelt werden, der aus dem Hauszinssteueraufkommen zu speisen war. Die Verfügung über den Fonds war der Landesregierung eingeräumt.

Dieser Plan kam infolge der fortschreitenden Verschlechterung der Finanzverhältnisse bei allen öffentlichen Körperschaften nicht zur Durchführung. Die Länder waren zur Bildung des Umschuldungsfonds nicht in der Lage, und die Gemeinden konnten die erforderlichen Einsparungen zur Sicherung der vorgesehenen Leistungen nicht vornehmen.

Zwei weitere Pläne, nach denen die Hauszinssteuerhypotheken beziehungsweise das Hauszinssteueraufkommen herangezogen werden sollten, sind alsbald fallen gelassen worden.

c) Das Gemeindeumschuldungsgesetz vom 21. September 1933.

Im Gegensatz zu diesen Versuchen brachte das Gemeindeumschuldungsgesetz die solange vergebens erstrebte Entlastung der Gemeinden und Gemeindeverbände. Ehe auf die Einzelheiten eingegangen wird, soll der Inhalt des Gesetzes in seinen Grundzügen umrissen werden.

---

[142]) RGBl. I S. 537.
[143]) RGBl. I S. 699.

Auch nach dem Gemeindeumschuldungsgesetz erhielten die Gläubiger für ihre kurzfristigen Forderungen langfristige Schuldverschreibungen. Abgesehen von gewissen öffentlich-rechtlichen Forderungen konnte der Gläubiger die Annahme der Schuldverschreibungen ablehnen und damit die Umschuldung verhindern. Insoweit wurde also ein Zwang auf den Gläubiger nicht ausgeübt. Um in diesen Fällen dem Schuldner dennoch eine Erleichterung zu verschaffen und um ferner auf die Gläubiger einen gewissen Druck auszuüben, wurde für den Fall der Ablehnung des Umschuldungsangebotes eine zwangsläufige Stundung der Forderung einschließlich der Zinsen auf fünf Jahre vorgesehen.

Nur wirklich notleidende Gemeinden durften die Umschuldung in Anspruch nehmen. — Die Schuldverschreibungen werden mit nur 4 % verzinst, jedoch ist den Gläubigern die pünktliche Zahlung der Zinsen nunmehr garantiert.

Das Umschuldungsgesetz war nur als einleitende Maßnahme zur Durchführung einer Gesamtbereinigung des kommunalen Finanzwesens gedacht. Deshalb wurde in diesem Gesetz den Gemeinden die Aufnahme von Darlehen bis zum 31. März 1935, also bis zum Inkrafttreten der strengen Vorschriften der Deutschen Gemeindeordnung, untersagt.

aa) Die Mittelbeschaffung.

Bei den bisherigen Umschuldungsversuchen war man davon ausgegangen, daß die Umwandlung der kurzfristigen Kredite in langfristige Darlehen ganz oder zu einem wesentlichen Teil durch Herbeischaffung neu zu bildenden Kapitals ermöglicht werden müßte. So sollte die Umschuldungsaktion der Gemeinden vom Jahre 1929 mit Hilfe des Einlagenzuwachses bei den Sparkassen durchgeführt werden. Die den Gemeinden aus „Kassenreserven" der Volkswirtschaft durch Vermittlung der Kreditinstitute zugeflossenen kurzfristigen Mittel wollte man also durch Anleihen aus neu gebildetem Sparkapital ersetzen; ein Versuch, der sofort fehlschlagen mußte, als das Wachsen der Spareinlagen zum Stillstand kam. — Auch das in den Notverordnungen des Jahres 1931 vorgesehene Umschuldungsverfahren sah eine Ablösung der kurzfristigen Schulden mit Hilfe von neu zu bildendem Kapital vor. Die Umschuldungsfonds sollten durch Steuermittel, durch erzwungenes Sparen also, gespeist werden. Da aber, wie bereits erwähnt, die notwendigen Steuermittel nicht eingingen bzw. für diesen Zweck nicht verwendet wurden, erwies sich auch dieser Weg als nicht gangbar.

Nun sah jener Plan aber auch noch eine teilweise Ablösung der kurzfristigen Verbindlichkeiten durch Schuldverschreibungen vor, für deren Verzinsung und Tilgung durch die kommunalen

Schuldner der Reichsminister der Finanzen die Garantie übernehmen sollte. Trotz dieser Garantie fand sich jedoch keine Stelle, die gewillt war, die Emission der Obligationen zu übernehmen. Die Gemeinschaftsgruppe deutscher Hypothekenbanken und die Deutsche Girozentrale, mit denen dieserhalb verhandelt wurde, konnten darauf hinweisen, daß eine Unterbringung der Obligationen bei der damaligen Lage des Kapitalmarktes nahezu unmöglich sein würde.

Im Gemeindeumschuldungsgesetz wurde von vornherein von einer auch nur teilweisen Barfinanzierung der Umschuldung abgesehen[144]). Zwar war die Spartätigkeit seit Ende 1932 wieder gestiegen. Auch die Kurse an den Wertpapierbörsen zogen an, ein Zeichen dafür, daß eine allmähliche Neubildung von Kapital einsetzte. Jedoch mußte der Kapitalmarkt für die dem Reich aus den Arbeitsbeschaffungsaktionen erwachsenden Konsolidierungsbedürfnisse offen gehalten werden. Aus diesem Grunde wurde folgende Regelung getroffen:

Die Gläubiger kurzfristiger Forderungen erhielten ausschließlich Schuldverschreibungen, als deren Herausgeber nun die verschuldeten Gemeinden selbst auftraten.

bb) Der Umschuldungsverband deutscher Gemeinden.

Die Kommunen wurden zu einem unter Aufsicht des Reichsministers der Finanzen stehenden „Umschuldungsverband deutscher Gemeinden" zusammengeschlossen. Der Umschuldungsverband, für den der Reichsminister der Finanzen als einziges Organ den Vorstand bestellt hat[145]), ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts. Er wurde ermächtigt, mit 4 % jährlich verzinsliche, mindestens 20 Jahre laufende, tilgbare Schuldverschreibungen auszugeben, mit denen die Gläubiger kurzfristiger Forderungen befriedigt werden konnten. Die Deckung dieser „Gemeindeschuldbriefe" bestand in den Forderungen, die der Umschuldungsverband gegenüber den Gemeinden in Höhe der umgewandelten Schuld erwarb.

Die dem Umschuldungsverband gegenüber bestehende Forderung ist mit 4 % jährlich zu verzinsen und vom 1. Oktober 1936 ab mit 3 % jährlich zuzüglich ersparter Zinsen zu tilgen. Die Zins- und Tilgungsbeträge sind von der Gemeinde monatlich im voraus an den Umschuldungsverband abzuführen. Da der Umschuldungsverband seinerseits die von ihm ausgegebenen Schuldverschreibungen halbjährlich und nachträglich verzinst, entsteht

---

[144]) Nur Spitzenbeträge unter 100 RM. wurden in bar abgelöst.
[145]) Vgl. DurchfVO. vom 21. 11. 1933 (RGBl. I S. 650).

ihm ein Zinsgewinn, der zur Deckung der Unkosten des Verbandes dienen soll. — Die ungewöhnliche monatliche Aufbringung der Zinsen durch die Kommunen ist vor allem deshalb vorgesehen worden, damit die für den Anleihedienst der Gemeindeschuldbriefe benötigten Mittel pünktlich und vollständig zur Verfügung stehen. Zu diesem Zweck wird auch bei Verzug ein Zuschlag von 1 % monatlich erhoben. Bleibt eine Gemeinde mit ihren Zahlungen im Rückstand, so überweist der Reichsminister der Finanzen die rückständigen Beträge einschließlich der Verzugszuschläge dem Umschuldungsverband. Die so verauslagten Summen werden dann den Ländern mit säumigen Gemeinden auf die ihnen zustehenden Steuerüberweisungsbeträge angerechnet. Die Länder ihrerseits ziehen diese Beträge von den durch sie den Gemeinden zuzuleitenden Ueberweisungen ab.

Aus dieser Regelung spricht der feste Wille der Staatsführung, diesmal die Umschuldung der kurzfristigen Kommunalkredite gründlich durchzuführen. Dazu gehörte vor allem, daß die Anleihe, mit der die Gläubiger abgefunden wurden, auf keinen Fall notleidend wird, da dies der Kreditwürdigkeit der Gemeinden den Todesstoß versetzen würde. Deshalb wurden alle geeigneten staatlichen Machtmittel eingesetzt, um eine völlige Sicherstellung des Anleihedienstes zu erreichen. Hierdurch unterscheidet sich das Gemeindeumschuldungsgesetz wesentlich von den früheren Konsolidierungsversuchen.

Die Gemeinden, die die Umschuldung in Anspruch nehmen wollten, mußten dem Umschuldungsverband deutscher Gemeinden als Mitglied beitreten. In Fällen, in denen eine Gemeinde, deren Finanzlage eine Konsolidierung ihrer kurzfristigen Schulden dringend geboten erscheinen ließ, von der Möglichkeit des Beitritts keinen Gebrauch machte, konnte die Aufsichtsbehörde die Beitrittserklärung an Stelle der Gemeinde abgeben. Andererseits mußte aber verhindert werden, daß auch solche Gemeinden die Umschuldung in Anspruch nahmen, die zur Innehaltung ihres Schuldendienstes noch in der Lage waren. Zur Abgabe der Beitrittserklärung war daher eine Genehmigung der obersten Landesbehörde einzuholen.

cc) Das Umschuldungsangebot.

War die Gemeinde Mitglied des Umschuldungsverbandes geworden, so konnte sie dem Gläubiger die Umwandlung der Forderung in Schuldverschreibungen anbieten. Das schriftliche Umschuldungsangebot war dem Gläubiger nach Maßgabe der Vorschriften der §§ 166 ff. ZPO. zuzustellen. Da bei verbrieften Forderungen, insbesondere bei Inhaberschuldverschreibungen, diese Form des Angebots in der Regel nicht möglich ist, konnte

das Angebot in diesen Fällen durch öffentliche Bekanntmachung im Reichsanzeiger und in den Tageszeitungen erfolgen[146]).

Wenn dem Gläubiger das Umschuldungsangebot zugegangen war, so hatte er sich innerhalb eines Monats über die Annahme zu entscheiden. Handelte es sich bei den zur Umwandlung angebotenen Schulden um Forderungen aus Inhaberschuldverschreibungen, so konnte sich der Gläubiger nur gegenüber dem Umschuldungsverband erklären. Bei Ablehnung waren in diesem Falle die Papiere nebst Zinsscheinen dem Umschuldungsverband einzureichen, wo sie mit einem Stundungsvermerk versehen wurden[147]). Gab der Gläubiger überhaupt keine Erklärung ab, so galt das Angebot als angenommen.

Lehnte der Gläubiger das Angebot der Gemeinde ab, so erfolgte automatisch eine fünfjährige Stundung der Forderung, gerechnet vom Tage des Angebotes ab. Die Stundung erstreckte sich auf den Kapitalbetrag der Forderung einschließlich der rückständigen und der während der Stundungsfrist auflaufenden Zinsen. Bis zum Erlaß des Dritten Aenderungsgesetzes zum Gemeindeumschuldungsgesetz vom 29. März 1935[148]) blieb dem Gläubiger der Anspruch auf die vertraglich vereinbarten Zinsen erhalten. Im Artikel I Nr. 7 des Dritten Aenderungsgesetzes wurde jedoch die Höhe der während der Stundungsfrist auflaufenden Zinsen auf höchstens 4½ % festgesetzt. Diese neue Bestimmung brachte eine Angleichung des Zinsfußes an das durch die Rentenkonversion vom Januar und Februar 1935 geschaffene Zinsniveau.

Nahm der Gläubiger das Umschuldungsangebot an, so erhielt er gegen den Umschuldungsverband einen Anspruch auf Aushändigung von Schuldverschreibungen in Höhe des Nennbetrages seiner umzuschuldenden Forderung. Seine Forderung gegen die Gemeinde, die bis zur Aushändigung der Schuldverschreibungen durch den Umschuldungsverband nur ruhte, erlosch erst, wenn ihm die Papiere ausgehändigt worden waren. Damit erloschen auch die Rechte aus etwaigen ihm für die Forderung bestellten Sicherheiten. Da die Verpfändung bestimmter Vermögensteile den Gemeinden und Gemeindeverbänden grundsätzlich nicht gestattet war[149]), gewann diese Bestimmung hauptsächlich Bedeutung für Bürgschaften. Der Bürge, der auch bis zum Ablauf der Angebotsfrist nicht in Anspruch genommen werden durfte, wurde durch die Aushändigung der Schuldverschreibungen an den Gläubiger befreit.

[146]) Vgl. Bayrhoffer-Fuchs, Das Gemeindeumschuldungsgesetz vom 21. 9. 1933, Kommentar, Berlin 1934, S. 121 ff.
[147]) Vgl. 2. DurchfVO. vom 14. 11. 1933, § 2 (RGBl. I S. 972).
[148]) Vgl. RGBl. I S. 456.
[149]) Vgl. oben S. 57 ff.

Eine Ausnahme von dieser Regel wurde für die Rechte aus Wechseln vorgesehen, da der Gesetzgeber in das abstrakte Wechselverhältnis nicht eingreifen wollte. Jedoch mußte der Gläubiger, der einen Wechsel erhalten hatte, dem Umschuldungsverband den Wechsel herausgeben. Hatte er den Wechsel weitergegeben, so haftete er dem Verbandsmitglied, insoweit dieses aus dem Wechsel oder im Zusammenhang mit der Einlösung des Wechsels in Anspruch genommen wurde. Diese Regelung hat folgenden Grund: der Gläubiger, der durch Weitergabe des Wechsels den der Gemeinde geliehenen Betrag sich bereits wieder beschafft hat, würde mit den Umschuldungsschuldverschreibungen die Summe zum zweiten Male erhalten. Die Gemeinde aber, die in Höhe der Wechselsumme bereits Schuldnerin des Umschuldungsverbandes geworden ist, kann unter Umständen auch nochmals von einem Dritten aus dem Wechsel in Anspruch genommen werden. Für diesen Fall sieht das Gesetz die Haftung des Gläubigers gegenüber der Gemeinde vor (vgl. §§ 9, 10 GUG.).

Auch der Gläubiger, der das Umschuldungsangebot ablehnte, darf während der fünfjährigen Stundung der Forderung weder Rechte aus dem Wechsel geltend machen noch ihn weitergeben. Endet während dieser Frist die Laufzeit des Wechsels, so kann der Gläubiger die Ausstellung eines Ersatzwechsels verlangen[150]).

dd) Die umschuldungsfähige Forderung.

Welches sind nun die Merkmale der kurzfristigen, umschuldungsfähigen Forderung?

Bei der Antwort, die das Gemeindeumschuldungsgesetz auf diese Frage gibt, fällt vor allem auf, daß nicht etwa nur die von der Finanzwissenschaft und der Praxis gemeinhin als kurzfristig bezeichneten Forderungen als kurzfristig im Sinne dieses Gesetzes angesehen werden. Zweck des Gemeindeumschuldungsgesetzes war, die Gemeinden von dem schweren Druck aller demnächst fälligen Forderungen zu befreien. Es kam daher nicht nur eine Erfassung der Kredite mit einer Laufzeit von bis zu ein oder zwei Jahren in Betracht, sondern man unterwarf der Umschuldung alle Kapitalforderungen, die bei Erlaß des Gesetzes — also am 21. September 1933 — bereits fällig geworden waren, sowie diejenigen, die bis zum 31. März 1935 fällig wurden[151]).

Es waren somit nicht nur kurz- und mittelfristige Forderungen umschuldungsfähig, sondern auch solche langfristigen Anleihen, für die eine planmäßige Tilgung nicht vorgesehen war, sondern die etwa in einer Summe oder in größeren Raten bis

[150]) Vgl. Bayrhoffer-Fuchs a. a. O. S. 157.
[151]) Ueber die Hinausschiebung dieses Stichtages s. unten S. 80.

zum 31. März 1935 fällig wurden[152]). Die planmäßigen Zins- und Tilgungsraten gelten eben nicht als Kapitalforderungen und wurden daher nicht für umschuldbar erklärt.

Die Fälligkeit einer Kapitalforderung kann auf verschiedene Weise eintreten. So kann die Rückzahlung einer Forderung gemäß Darlehnsvertrag an einem bestimmten Termin oder auch laut einer Verfallklausel — etwa wegen Zinszahlungsverzuges — fällig werden. Für diesen letzten Fall ist die Umschuldung ausgeschlossen worden[153]). Es sollte nämlich verhindert werden, daß Gemeinden willkürlich die Fälligkeit herbeiführten, um sich den Vorteil der Umschuldung zu verschaffen. Deshalb mußten Gemeinden, die nach Verkündung des Gemeindeumschuldungsgesetzes die Fälligkeit vorzeitig herbeigeführt hatten, die Schuld zurückzahlen oder mit ihren Gläubigern neue Vereinbarungen treffen. Da nun durch diese, bis zum 23. September 1933 rückwirkenden Bestimmungen gewisse Gemeinden in schwere Bedrängnis hätten kommen können, wurde ihnen die Möglichkeit eingeräumt, das Fälligwerden bis zum 31. Dezember 1933 dadurch rückgängig zu machen, daß sie die Ursache hierzu wieder ausglichen. Es konnte also beispielsweise durch Nachzahlung der rückständigen Zinsen bis zum 31. Dezember 1933 der alte Zustand wiederhergestellt werden.

War im Darlehnsvertrag für den Gläubiger ein Kündigungsrecht bis zum 31. März 1935 vorgesehen, so galt nach dem Umschuldungsgesetz in der Fassung des Ersten Aenderungsgesetzes vom 14. November 1933 die Forderung auch in jedem Fall als umschuldungsfähig. Diese Bestimmung, die übrigens bei einer späteren Aenderung des Gemeindeumschuldungsgesetzes[154]) fortgefallen ist, bezweckte, daß nicht nur die irgendwie fällig werdenden sondern gerade auch die täglich kündbaren Forderungen zur Umschuldung gelangten.

Fiel eine Kapitalforderung unter die Umschuldung, so erstreckte sich diese auch auf die rückständigen und diejenigen Zinsen, die bei den zur Zeit des Inkrafttretens des Gesetzes fälligen Forderungen bis zur Annahme des Umschuldungsangebotes oder bis zum Ablauf der Erklärungsfrist aufliefen; bei den später fällig werdenden oder von seiten des Gläubigers kündbaren Forderungen wurden diejenigen Zinsen mitumgeschuldet, die bis zum Fälligkeitstage zu berechnen waren[155]).

[152]) Vgl. § 5 Abs. 3 GUG. u. Bayrhoffer-Fuchs a. a. O. S. 138.
[153]) Vgl. Gesetz zur Aenderung des Gemeindeumschuldungsgesetzes vom 14. 11. 1933 (RGBl. I S. 971), Art. I Nr. 2, Satz 2.
[154]) Vgl. 3. Aenderungsgesetz, Art. I, 5.
[155]) Vgl. § 5 Abs. 6 GUG. in der Fassung des Aenderungsgesetzes vom 14. 11. 1933.

Eine besondere Regelung ist für solche langfristigen Forderungen getroffen worden, die der Deckung von Anleihen dienen und infolge Zahlungsverzuges vorzeitig fällig geworden sind. Es handelt sich hierbei hauptsächlich um kommunale Darlehen der Hypothekenbanken sowie um die von der Deutschen Girozentrale über die provinziellen Girozentralen geleiteten langfristigen Kredite, bei denen nicht die schuldnerischen Gemeinden, sondern die eingeschalteten Girozentralen in das von der Deutschen Girozentrale und dem Deutschen Sparkassen- und Giroverband geführte Deckungsregister eingetragen worden waren. Da im Falle der Umschuldung dieser Anleihen die Hypothekenbanken ihre Kommunalobligationen und die provinziellen Girozentralen die von der Deutschen Girozentrale ihnen zugeleiteten Darlehen weiterhin mit etwa 6 % hätten verzinsen müssen, während sie selbst mit 4 v. H. verzinsliche Umschuldungsschuldverschreibungen erhalten hätten, wäre ihnen ein jährlicher Verlust von rund 2 % entstanden. Es wurde deshalb bestimmt, daß die Verzugsfolgen bei diesen Darlehen als nicht eingetreten galten, wenn der Gläubiger das Umschuldungsangebot ablehnte[156]). Wurde die Umschuldung derartiger Forderungen auf diese Weise verhindert, so entfiel auch die Möglichkeit, rückständige Zinsen umschulden zu lassen. Dies wurde mit dem Zweite Gesetz zur Aenderung des Gemeindeumschuldungsgesetzes vom 5. Juli 1934 insofern geändert, als nunmehr derartige Rückstände — soweit sie bis zum 31. Dezember 1933 aufgelaufen waren — mit Zustimmung der obersten Landesbehörde und des Reichsfinanzministers ebenfalls in Umschuldungsanleihe umgewandelt werden konnten.

Eine Reihe von Schuldverpflichtungen sind von der Umschuldung grundsätzlich ausgenommen worden. Es sind dies zunächst die öffentlich-rechtlichen Forderungen, wie Ansprüche der Beamten auf Gehaltszahlung, die Umlagen der Gemeindeverbände, Gebühren und Beiträge an öffentliche Anstalten und diejenigen Steuern, die eine Gemeinde auf Grund etwaiger privatwirtschaftlicher Betätigung zu zahlen hat[157]). Ausnahmen hiervon kann der Reichsminister der Finanzen im Einvernehmen mit dem Reichsminister des Innern zulassen[158]). Dagegen sind die rückständigen Beträge an Steuern, die die Gemeinden für Rechnung des Landes erhoben, jedoch nicht abgeführt haben, ohne weiteres umschuldungsfähig.

[156]) Vgl. § 5 Abs. 4 GUG. u. 2. Ges. zur Aenderung des GUG. vom 5. 7. 1934 (RGBl. I S. 875), Art. I Nr. 3.

[157]) Vgl. Grundsätze des RFinM. II; veröffentlicht im Reichs- und Preußischen Staatsanzeiger vom 30. 10. 1933.

[158]) Vgl. 2. Ges. z. Aenderung des GUG. vom 5. 7. 1934, Art. I Nr. 2 u. 3. Ges. z. Aenderung des GUG. vom 29. 3. 1935, Art. I Nr. 5 (2).

Es fallen ferner nicht unter das Gesetz die Lieferantenforderungen und die Forderungen aus Dienst- und Werkverträgen. Hierdurch sollte vermieden werden, daß die örtlichen Kleinwirtschafts- und Handwerkerkreise mit Schuldverschreibungen abgefunden wurden, deren Verwertung diesen Gläubigern nur unter großen Verlusten gelungen wäre.

Von besonderer Bedeutung ist noch die Regelung der Umschuldung von Kassenkrediten. Ihre Umschuldung ist grundsätzlich ausgeschlossen worden, sofern es sich um wirkliche Kassenkredite handelte. Der Reichsminister der Finanzen hat in seinen „Grundsätzen über den Begriff der Forderungen im Sinne des § 5 Abs. 3"[159]) festgestellt, was als Kassenkredit im Sinne der Vorschriften des Gemeindeumschuldungsgesetzes anzusehen ist. Danach gelten als Kassenkredite die nach dem 31. Dezember 1932 aufgenommenen vorübergehenden, aus ordentlichen Einnahmen des laufenden Rechnungsjahres oder sonst innerhalb von neun Monaten aus ordentlichen Einnahmen zu deckenden Kredite, soweit sie zur Zeit des Inkrafttretens des Gesetzes insgesamt nicht mehr als ein Viertel des haushaltsmäßigen Einnahmesolls des Rechnungsjahres betragen.

Zu den bereits in früheren Bestimmungen enthaltenen Kriterien[160]) ist eigens für das Umschuldungsgesetz noch das Erfordernis der Kreditbegründung nach dem 31. Dezember 1932 hinzugekommen. Alle vor dem 1. Januar 1933 aufgenommenen und bei Inkrafttreten des Gemeindeumschuldungsgesetzes vom 21. September 1933 noch nicht abgedeckten vorübergehenden Kredite gelten also nicht als Kassenkredite und sind daher umschuldbar. Der Gesetzgeber ging davon aus, daß diese bereits länger als neun Monate laufenden Kredite ihren Charakter als Kassenkredite verloren hatten; die Rückzahlung aus laufenden ordentlichen Einnahmen der Gemeinden hatte sich als unmöglich erwiesen. Sie haben in der Tat nicht als Ersatz für noch nicht fällige ordentliche Einnahmen gedient, sondern sind zur Balancierung des Haushalts — also als Defizitanleihen — verwendet worden. Ihre Einbeziehung in den Kreis der umschuldungsfähigen Kredite war daher unter dem Gesichtspunkt der Entlastung der Gemeinden gerechtfertigt. Auch die Gläubiger hatten durch ihren mehr oder weniger freiwilligen Verzicht auf alsbaldige Rückzahlung die Verwandlung dieser ihrer Ausleihungen vom vorübergehenden Verwaltungskredit zum kurzfristigen Finanzierungskredit de facto anerkannt.

An dieser Stelle soll auch die Behandlung einer anderen Sondergruppe der kommunalen Schulden gestreift werden, näm-

[159]) Vgl. Anm. 157.
[160]) Vgl. oben S. 59 ff.

lich des Blockes der kurzfristigen beziehungsweise fälligen Auslandskredite. Die Gemeindeumschuldung erstreckte sich nach der ursprünglichen Fassung des Gesetzes, wie schon aus der vollständigen Bezeichnung als „Gesetz über die Umwandlung kurzfristiger Inlandsschulden der Gemeinden" hervorgeht, nur auf Schuldverpflichtungen gegenüber inländischen Gläubigern. Als inländischer Gläubiger gilt jede in Deutschland ansässige oder sich aufhaltende Person ohne Rücksicht auf ihre Staatsangehörigkeit[161]). Erst mit dem Zweiten Aenderungsgesetz vom 5. Juli 1934 wurde die Möglichkeit geschaffen, auch gewisse ausländische Kredite umzuschulden. Die Initiative zur Umschuldung blieb aber hier — im Gegensatz zu der sonstigen Regelung — den Gläubigern überlassen. Nach den neuen Bestimmungen[162]) war ein ausländischer Gläubiger, der dem Kreditabkommen für deutsche öffentliche Schuldner von 1934[163]) beitrat, berechtigt, die Umwandlung des Gesamtbetrages oder eines Teilbetrages seiner aufrechterhaltenden Forderung in Gemeindeumschuldungsanleihe zu verlangen.

d) Zwischenbilanz der Umschuldung.

Bevor auf die weitere Entwicklung der Gemeindeumschuldung eingegangen wird, sollen die Auswirkungen auf die beteiligten Kreise noch einmal zusammengefaßt und insbesondere die Haltung der Gläubiger gegenüber der Umschuldung beleuchtet werden. Denn hiervon ist die spätere Ausgestaltung der Umschuldungsgesetzgebung wesentlich beeinflußt worden.

Am 31. März 1935, dem Stichtag für die Umschuldungsangebote, waren von den Gemeinden mit über 10 000 Einwohnern und von den Gemeindeverbänden 535 oder rund zwei Fünftel Mitglieder des Umschuldungsverbandes[164]). Diese Kommunen hatten Forderungen in einer Gesamthöhe von 2,92 Milliarden RM. zur Umschuldung angeboten. Hiervon waren am 31. März 1935 bereits 2,45 Milliarden RM. oder 84 v. H. umgeschuldet. Ablehnungen der Gläubiger auf die Umschuldungsangebote erfolgten für Forderungen in Höhe von 0,42 Milliarden RM. oder 14 v. H.

Die Umschuldungsanleihe, die an die Stelle der kurzfristigen Forderungen trat, ist mit 4 % jährlich verzinslich. Für die kurzfristigen Gemeindeschulden mußten dagegen durchschnittlich 7 % jährlich Zinsen gezahlt werden. Auf die oben angegebenen Zahlen bezogen errechnet sich danach eine jährliche Zinsersparnis von rund 74 Millionen RM.

[161]) Vgl. Bayrhoffer-Fuchs a. a. O. S. 121.
[162]) Vgl. Art. I des 2. Aenderungsges. zum GUG.
[163]) Vgl. Dt. Reichsanzeiger 1934 Nr. 78 vom 4. 4. 1934.
[164]) Vgl. WuSt. 1935 S. 768.

Eine noch wichtigere Entlastung ergab sich für die Gemeinden aus den Bestimmungen über die Hinausschiebung der Fälligkeit der in die Umschuldung einbezogenen Kredite. Denn erst am 1. Oktober 1936 brauchte die Tilgung der Umschuldungsanleihe — mit 3 % jährlich zuzüglich ersparter Zinsen — einzusetzen[165]). In der Zwischenzeit sollten die Komunen die nicht umschuldungsfähigen Rückstände aus dem Schuldendienst und aus Lieferantenkrediten abdecken können.

Schließlich wurde auch bei der Rückzahlung derjenigen Forderungen, für die die Gläubiger eine Umschuldung abgelehnt hatten, für eine Atempause gesorgt. Diese Kredite galten als auf fünf Jahre vom Tage des Angebotes ab gestundet; die Stundung erstreckte sich zunächst auf den Kapitalbetrag einschließlich der rückständigen und der während der Stundungsfrist auflaufenden Zinsen unter Aufrechterhaltung des vertraglichen Zinsfußes.

Wie erwähnt, hatten die Gläubiger am 31. März 1935 für 14 v. H. der angebotenen Forderungen die Umschuldung abgelehnt und dafür die Nachteile eines fünfjährigen Moratoriums in Kauf genommen. Der Entschluß hierzu mag ihnen nicht leicht gefallen sein. Denn angesichts der offenkundigen Bestrebungen der Staatsführung, eine organische Senkung der Zinssätze durchzuführen, mußte mit einer späteren Aenderung der Vorschriften über die Beibehaltung des vertraglichen Zinsfußes gerechnet werden. Abgesehen davon brachte die Umschuldung trotz der Senkung der Zinsen auf 4 % auch den Gläubigern gewisse Vorteile. So konnten sie nunmehr mit Sicherheit auf einen pünktlichen Eingang von Zins- und Tilgungszahlungen rechnen. Auch wurde die Möglichkeit eröffnet, die Umschuldungsschuldverschreibungen im Wege des Reichsbanklombards mit 75 % des Nennwertes jederzeit vorübergehendem Geldbedarf dienstbar zu machen.

Andererseits erwuchsen den Gläubigern aus der Umschuldung gewisse Nachteile. Besonders solange eine allgemeine Senkung der Zinssätze noch nicht durchgeführt war, mußte die Umschuldung die Rentabilitätslage mancher Gläubigerinstitute ungünstig beeinflussen. Beispielsweise glaubten die kommunalen Kreditinstitute wie Sparkassen, Girozentralen und Landesbanken, die ja zu den wichtigsten Gläubigern der Gemeinden und Gemeindeverbände geworden waren, den Auswirkungen der Umschuldung mit Besorgnis entgegensehen zu müssen, da für die von ihnen hereingenommenen und an die Kommunen ausgeliehenen Gelder den Kreditoren zunächst noch die alten, hohen Zinsen weiter gezahlt werden mußten. Diesem Bedenken ist zwar

[165]) Vgl. § 3 Abs. 2 GUG.

durch die in den ersten Monaten des Jahres 1935 durchgeführte Senkung der Renten- und Bankzinssätze die Grundlage entzogen worden. Sie haben jedoch eine Reihe von Gläubigern veranlaßt, die Umschuldungsangebote abzulehnen. Bis zu einem gewissen Grade mag dieser Entschluß durch die im Jahre 1933 zunehmende Flüssigkeit der Kreditinstitute, wie sie in den Bankbilanzen fast ausnahmslos zutage trat, erleichtert worden sein. Diese Flüssigkeit aber war nur eine Folge der vom Staat eingeleiteten aktiven Konjunkturpolitik, die eine Rückzahlung vieler Krisenrückstände ermöglichte.

c) Die Ausweitung der Umschuldung durch das Dritte Aenderungsgesetz vom 29. März 1935.

Dies mag einer der Gründe gewesen sein, die den Gesetzgeber veranlaßten, durch das Dritte Gesetz zur Aenderung des Gemeindeumschuldungsgesetzes vom 29. März 1935[106]) die Umschuldungsmöglichkeiten und die Angebotsfrist zu erweitern. Hinzu kam, daß im Rechnungsjahr 1935 größere Verpflichtungen bei einigen Kommunen fällig wurden, deren Rückzahlung erneute Schwierigkeiten bringen konnte. Schließlich mußte auch der inzwischen durchgeführten Zinsherabsetzung Rechnung getragen werden, die ein späteres Wiederaufleben der hochverzinslichen, den Gemeinden nach Ablehnung des Umschuldungsangebotes gestundeten Forderungen nicht tragbar erscheinen ließ.

Durch das Dritte Aenderungsgesetz wurde zunächst der Endtermin der Umschuldung um anderthalb Jahre, nämlich bis zum 1. Oktober 1936, hinausgeschoben. Damit wurde den Gemeinden die Möglichkeit gegeben, die bis zum 1. Oktober 1936 fällig werdenden Verbindlichkeiten zur Umschuldung anzubieten. Zu umschuldbaren Forderungen wurden insbesondere nun auch diejenigen Forderungen erklärt, die fällig geworden wären oder bis zum 1. Oktober 1936 fällig werden würden, wenn nicht über sie auf Grund der Vorschriften des § 24 Abs. 2 des Gesetzes, betreffend die gemeinsamen Rechte der Besitzer von Schuldverschreibungen in der Fassung der Verordnung vom 24. September 1932[107]) ein Stundungsabkommen geschlossen worden wäre. Hierdurch wurden gewisse Serien kommunaler Schatzanweisungen, bei denen man eine Hinausschiebung der Rückzahlung vereinbart hatte, zur Umschuldung gebracht.

Ausgeschlossen von der Umschuldung blieben nach wie vor öffentlich-rechtliche Forderungen, Lieferantenforderungen, Zins- und Tilgungsraten für mittel- und langfristige, planmäßig zu til-

[106]) Vgl. RGBl. I S. 456.
[107]) Vgl. RGBl. I S. 447.

gende Kapitalforderungen, Aufwertungsforderungen sowie Kassenkredite.

Von der erweiterten Umschuldungsmöglichkeit konnte nur unter gewissen Voraussetzungen Gebrauch gemacht werden. Die Gemeinde mußte zur Abgabe eines jeden Umschuldungsangebotes die vorherige Genehmigung des Reichsministers des Innern und des Reichsfinanzministers einholen; diese Genehmigung sollte nur erteilt werden, wenn es sich um größere Forderungen handelte, die von der Gemeinde auch bei sparsamster Haushaltsführung voraussichtlich nicht aus Haushaltsmitteln oder in anderer Weise zurückgezahlt werden konnten[168]).

Eine weitere Ausdehnung erfuhr der Kreis der umschuldungsfähigen Forderungen durch die im Artikel II des Dritten Aenderungsgesetzes ausgesprochene Ermächtigung zu einem nochmaligen Umschuldungsangebot der infolge Ablehnung gestundeten Forderungen. Gläubiger und Schuldner wurden also nochmals vor die Entscheidung gestellt, die auf fünf Jahre gestundeten Verpflichtungen — es handelte sich hier um einen Betrag von 143 Millionen RM. — nun doch noch zur Umschuldung zu bringen oder es bei der Stundung zu belassen. Im Falle der erneuten Ablehnung erstreckt sich die dann aufrecht erhaltene, vom Tage des ersten Angebotes ab laufende Stundung nicht mehr auf den vertraglichen Zinsfuß, sondern der Zinssatz wurde auf 4½ % herabgesetzt[169]). Nach dieser Regelung bestand für die Gläubiger keinerlei Anreiz mehr, an den bisherigen Ablehnungen festzuhalten.

Der von der Umschuldung erfaßte Betrag belief sich schließlich auf rund 3,2 Milliarden RM.[170]). Der Umlauf von Umschuldungsschuldverschreibungen hat diese Höhe allerdings nie völlig erreicht, da durch die in der Dritten Durchführungsverordnung zum Gemeindeumschuldungsgesetz vom 7. Juli 1934[171]) den Gemeinden eingeräumte Möglichkeit, eine verstärkte Tilgung durch Hingabe von Umschuldungsanleihe an den Umschuldungsverband vorzunehmen, eine ständige Absaugung der Anleihestücke vom Markt erfolgte. Bis zum 31. Dezember 1936 wurde auf diese Weise ein Betrag von 242 Millionen RM. außerplanmäßig getilgt[172]). Einen Anreiz zur vorzeitigen Tilgung bot einmal der verhältnismäßig niedrige Kursstand der Anleihe, auf dessen Ursachen noch eingegangen werden soll; zum anderen wurden die Ge-

[168]) Vgl. Art. I, 1) des 3. Aenderungsgesetzes zum GUG.
[169]) Vgl. Art. I, Ziff. 7 des 3. Aenderungsgesetzes zum GUG.
[170]) Vgl. Listemann, Die Umschuldung der Gemeinden, in: Der Gemeindetag, 31. Jahrg. Nr. 1.
[171]) Vgl. RGBl. I S. 598.
[172]) Vgl. Geschäftsbericht der Preuß. Staatsbank (Seehandlung) 1936.

meinden durch die Ermächtigung zur Tilgung „in natura“ in die Lage versetzt, die von den Ländern für rückständige Steuerüberweisungen erhaltenen Umschuldungsschuldverschreibungen günstig zu verwerten. Die Länder ihrerseits waren in den Besitz der Anleihestücke durch Umschuldung der von den Gemeinden in der Zeit der Krise erhobenen, aber nicht abgeführten Steuerbeträge gekommen.

Trotz der vorzeitig durchgeführten Tilgungen belief sich der Gesamtumlauf der Schuldverschreibungen des Umschuldungsverbandes am 31. Dezember 1936 auf 2934 Millionen RM. Damit wird diese Emission in ihrem Umfang nur noch von der Ablösungsanleihe des Deutschen Reiches (Altbesitz) übertroffen.

Entsprechend dem Verfahren bei den Reichsschuldbuchforderungen und Osthilfeentschuldungsbriefen, die ebenso wie die Gemeindeumschuldungsanleihe zwangsläufig in die Hand ihrer Besitzer gelangten, wurde von einer Einführung an der Börse Abstand genommen. Ausschlaggebend hierfür war, daß die Bekanntgabe sinkender Kurse, mit denen mindestens in der ersten Zeit gerechnet werden mußte, das gesamte Sanierungswerk ungünstig beeinflußt hätte.

Die Befürchtungen hinsichtlich der Kursentwicklung haben sich zunächst verwirklicht. Im Börsenfreiverkehr zustandegekommene Kurse bewegten sich auf einer Höhe von 10 bis 15 % unter Pari. Hierfür gab es mehrere Ursachen. Einmal sahen sich viele Gläubiger veranlaßt, die seit Jahren „eingefrorenen“ Ausleihungen nunmehr durch Verkauf der erhaltenen Umschuldungsanleihe — wenn auch unter Verlusten — in Bargeld zu verwandeln. Auch die Hausbesitzer, die an Stelle der vom 1. April 1935 ab vorgesehenen Ermäßigung der Hauszinssteuer um 25 v. H. Gemeindeumschuldungsanleihe erhielten[173]), dürften die ihnen zugewiesenen Papiere zum größten Teil sofort wieder verkauft haben. Diese Umstände bewirkten, daß die erste halbamtliche Notierung vom 27. Mai 1935, die auf 89$^{3}/_{8}$ % lautete[174]), nicht behauptet werden konnte. So betrug der Durchschnittskurs im Januar 1936 87 % und im März des gleichen Jahres 86 %. Eine Bekämpfung dieser Tendenz durch Kursstützungen erschien jedoch nicht unbedenklich. Die zu diesem Zweck durchzuführenden Ankäufe von Schuldverschreibungen müßten aus öffentlichen Mitteln erfolgen. Auf diese Weise wäre auf dem Umwege über die Börse doch noch eine Barauszahlung an die Gläubiger erfolgt

[173]) Vgl. Gesetz zur Förderung des Wohnungsbaues vom 30. 3. 1935 (RGBl. I S. 469).

[174]) Vgl. Börsen- und Wirtschaftskalender der Frankfurter Zeitung 1936 S. 59.

und somit der der Umschuldung zugrunde liegende Gedanke der unbaren Abfindung in sein Gegenteil verkehrt worden.

Kam aus diesen Gründen eine Aufnahme größerer Beträge durch staatliche Stellen auch nicht in Betracht, so führten doch Ankäufe der Reichsbank, die im Zuge der offenen Marktpolitik erfolgten, sowie bis zu einem gewissen Grade die Nachfrage der Gemeinden in der zweiten Hälfte des Jahres 1936 einen allmählichen Umschwung herbei. Im Januar 1937 hatte der Kurs der Umschuldungsanleihe einen Stand von rund 91 % erreicht, so daß ihre Bewertung als normal bezeichnet werden kann. Der Unterschied zu dem Kursstand der anderen Anleihen, die sich fast durchweg dicht unter der Parigrenze halten, erklärt sich aus der geringeren Nominalverzinsung.

2. Zinssenkungen.

Der durch das Gemeindeumschuldungsgesetz herbeigeführten Konsolidierung der kurzfristigen Gemeindeschulden konnte ein voller Erfolg nur beschieden sein, wenn gleichzeitig Maßnahmen getroffen wurden, die eine Gesundung nicht nur des öffentlichen Finanzwesens, sondern der gesamten Volkswirtschaft versprachen. Es bedurfte zunächst gewisser psychologischer Voraussetzungen, um die beteiligten Kreise und die Oeffentlichkeit nach den mehrmaligen mißlungenen Sanierungsversuchen bei den öffentlichen Haushalten mit Glauben an das Gelingen einer so gewaltigen Aufgabe, wie sie die Bereinigung des kommunalen Schuldenwesens darstellt, zu erfüllen.

Diese Voraussetzungen waren im wesentlichen durch die Machtübernahme durch den Nationalsozialismus geschaffen worden. Eine Welle des Vertrauens schlug der neuen Staatsführung entgegen. Die Zuversicht, daß das deutsche Wirtschaftsleben endlich aus seiner Erstarrung befreit werden würde, fand in den ersten Maßnahmen der Reichsregierung neue Nahrung. Viele dieser Maßnahmen berührten das Problem der kommunalen Verschuldung zum mindesten mittelbar. So wurde durch die Arbeitsbeschaffungsaktionen die Zahl der gemeindlichen Wohlfahrtserwerbslosen alsbald verringert und eine erhebliche Entlastung der Gemeindefinanzen eingeleitet. Die Arbeitsbeschaffung führte weiter zu einer allgemeinen wirtschaftlichen Belebung, was wieder ein Steigen der gemeindlichen Steuer- und Betriebseinnahmen zur Folge hatte. Im Zusammenhang mit den neuen strengen Vorschriften über das kommunale Haushalts-, Kassen- und Schuldenwesen, die erstmalig im Preußischen Gemeindefinanzgesetz vom 15. Dezember 1933 zusammengefaßt und von der Deutschen Gemeindeordnung übernommen wurden, wuchs auch das Vertrauen zu der Zahlungsfähigkeit der Kommunen.

Eine besondere Sorge des Staates galt aber der Herabdrückung des Zinsniveaus. Solange noch für langfristige Anlagen eine Effektivverzinsung von durchschnittlich 6 % gefordert und gezahlt wurde, bedeutete die Abfindung der kommunalen Gläubiger mit den nur 4%igen Schuldverschreibungen des Umschuldungsverbandes eine gewisse Benachteiligung. Die Neigung, diese Papiere abzustoßen und von dem Erlös höher verzinsliche Werte anzuschaffen, machte sich allenthalben bemerkbar. Ihr konnte nur durch eine weitgehende Anpassung des allgemeinen Zinsniveaus an die Rendite der Gemeindeumschuldungsanleihe abgeholfen werden.

Auf die Senkung sämtlicher Zinssätze steuerte die Staatsführung bereits seit dem Jahre 1933 unbeirrt zu. Offenmarktpolitik der Reichsbank[175]), Anleihestockgesetz[176]) und das Reichsgesetz über das Kreditwesen[177]) schufen durch Lenkung des Kapitalstromes zum Rentenmarkt die Voraussetzungen für eine organische Zinssenkung, die zu Beginn des Jahres 1935 erfolgreich durchgeführt werden konnte.

Da diese Maßnahmen ebenso wie die Umschuldung der kurzfristigen Kredite wesentlich zur Entlastung der Kommunalnanzen beitrugen, ist zur Abrundung einer Darstellung der Bereinigung des kommunalen Schuldenwesens hierauf noch einzugehen.

Eine allgemeine Senkung der Zinssätze hatte bereits im Jahre 1931 stattgefunden. Damals wurde durch die Vierte Verordnung des Reichspräsidenten zur Sicherung von Wirtschaft und Finanzen vom 8. Dezember 1931[178]) der Zinssatz der öffentlichen und privaten Inlandsanleihen und langfristigen Forderungen einschließlich der Hypotheken im allgemeinen auf 6 % herabgesetzt. Diese Maßnahme, der eine entsprechende Herabdrückung der Geldmarktzinsen folgte, brachte den Gemeinden zwar eine erhebliche Entlastung in ihrem laufenden Zinsendienst. Eine wirkliche Bereinigung des Kommunalkredits wurde jedoch nicht erreicht. Zur Zeit dieser Zwangskonversion nämlich hielt sich der durchschnittliche Anleihekurs auf einem Stand von etwa 60 %[179]). Auch nach einem langsamen Steigen des Durchschnittskurses im Jahre 1932

[175]) Vgl. Gesetz zur Aenderung des Bankgesetzes vom 27. 10. 1933 (RGBl. II S. 827).

[176]) Vgl. Gesetz über die Gewinnverteilung bei Kapitalgesellschaften (Anleihestockgesetz) vom 4. 12. 1934 (RGBl. I S. 1222).

[177]) Vgl. Reichsgesetz über das Kreditwesen vom 9. 2. 1934 (RGBl. I S. 1203).

[178]) Vgl. RGBl. I S. 699; Kap. III des Ersten Teils.

[179]) Büro- bzw. Freiverkehrskurs; die Börse war vom 13. 7. 1931 bis zum 2. 9. 1931 und vom 21. 9. 1931 bis zum 11. 3. 1932 geschlossen. Vgl. Verwaltungsbericht der Reichsbank für das Jahr 1932.

auf 67 % betrug die Rendite der festverzinslichen Werte noch immer 9 v. H. Eine effektive Senkung des Zinsfußes — das Ziel jeder Konversion — ist demnach nicht eingetreten. Einen gänzlich anderen Verlauf nahm die Zinssenkungsaktion des Jahres 1935. Durch die oben erwähnten Maßnahmen der Reichsregierung zur Stärkung des Kapitalmarktes war planmäßig auf die Konversionsreife der Rentenwerte hingearbeitet worden. Zwar hatten die meist mit 6 % jährlich verzinslichen Anleihen den Paristand noch nicht ganz erreicht. Jedoch war die Oeffentlichkeit bereits auf eine Konvertierung vorbereitet. Dies zeigte sich besonders darin, daß einige kleine Emissionen der Hypothekenbanken, welche Pfandbriefe mit einer nur 4½%igen Nominalverzinsung herausbrachten, ohne Schwierigkeiten vom Publikum aufgenommen wurden.

Am 24. Januar 1935 erging nun das Gesetz über die Durchführung einer Zinsermäßigung bei Kreditanstalten[180]), von dem etwa 8 Milliarden RM. Pfandbriefe und Kommunalobligationen betroffen wurden. Die Kreditanstalten, die derartige Schuldverschreibungen ausgegeben hatten, konnten den Gläubigern durch Bekanntmachung im Reichsanzeiger die Herabsetzung des Zinssatzes ihrer mit 6 % und höher verzinslichen Papiere auf 4½ % anbieten. Wurde das Angebot ausdrücklich abgelehnt — die Annahme erfolgte durch Stillschweigen —, so war ein Verkauf dieser „Proteststücke" an der Börse nicht mehr möglich.

Die Zinsersparnis mußte von der Kreditanstalt zur Zinsentlastung der Schuldner verwendet werden. Es trat also bereits durch dieses Gesetz eine Erleichterung für diejenigen Gemeinden ein, deren Schuldverpflichtungen als Grundlage zur Ausgabe von Inhaberpapieren gedient hatten.

Von größerer Bedeutung für die Kommunen war aber das Gesetz über die Zinsermäßigung bei den öffentlichen Anleihen vom 27. Februar 1935[181]). Auf Grund dieses Gesetzes wurden in derselben Weise, wie bei Pfandbriefen und Kommunalobligationen die mit 6 % und höher verzinslichen Schuldverschreibungen und Schatzanweisungen der Länder, Gemeinden, Gemeindeverbände und Zweckverbände auf 4½%ige Verzinsung umgestellt. Die Summe der konvertierten öffentlichen Anleihen beläuft sich auf etwa 2 Milliarden RM.

In beiden Abschnitten der Konversion betrugen die Ablehnungen seitens der Gläubiger weniger als 1 %. Vor allem aber konnten die Kurse aller betroffenen Schuldverschreibungen auf dem vorherigen Stand, also nahe an der Parigrenze gehalten werden.

---

[180]) RGBl. I S. 45.
[181]) RGBl. I S. 286.

Ihren Abschluß erhielt diese Zinssenkungsaktion durch eine Herabsetzung der Geldmarktzinsen. Der zentrale Kreditausschuß verfügte nämlich mit Wirkung vom 1. März 1935 für Banken und Sparkassen eine Senkung der Haben- und Sollsätze um ½ %[182]). Diese Maßnahme trug dazu bei, die laufenden nicht umschuldungsfähigen, kurzfristigen Kredite sowie insbesondere die künftigen Kassenkredite zu verbilligen.

3. Die Entlastung im Schuldendienst der Gemeinden.

Auf Grund der Zinssenkungen und der Gemeindeumschuldung hat sich die Belastung der Gemeinden aus ihrem Schuldendienst erheblich verringert. Erhebungen, die das Statistische Reichsamt seit dem Jahre 1935 bei den Gemeinden mit über 10 000 Einwohnern und bei den Gemeindeverbänden angestellt hat, ergeben folgendes Bild[183]):

Schuldendienst	1931	1932	1933	1934	1935
			in Mill. RM.		
Schuldenstand am Beginn des Rechnungsjahrs:	9340	9351	9411	9704	9766
Ausgabe nach der Rechnung					
Zinsen:	615	466	438	459	
Tilgungen:	360	230	239	316	
zus.	975	696	676	775	
Rückstände bei Rechnungsabschluß					
Zinsen:	47	136	104	41	
Tilgungen:	22	49	62	55	
zus.	69	185	166	96	
Schuldendienst-Soll					
Zinsen:	662	560	518	476	475
Tilgungen:	382	259	267	336	263
zus.	1044	819	786	812	738
Abnahme in v. H. von 1931					
Zinsen:	—	15,4	21,7	28,0	28,2
Tilgung:	—	32,2	30,1	12,3	31,2
zus.	—	21,6	24,8	29,3	29,3

[182]) Vgl. Berliner Börsenzeitung 1935, Nr. 101.

[183]) Vgl.: Der Schuldendienst der Gemeinden unter dem Einfluß der Zinssenkungs- und Umschuldungsmaßnahmen, in: Vierteljahrshefte zur Statistik des Deutschen Reiches, 45. Jahrg., 1936, Drittes Heft, S. 116 ff.

	1931	1932	1933	1934	1935
Durchschn. Zinssatz in %	7,09	5,99	5,51	4,91	4,86
Durchschn. Tlg.-S. in %	4,09	2,77	2,84	3,46	2,69
Verändrg. d. Schuldenstandes 1931 = 100	100,00	100,11	100,76	103,90	104,55

Wie man sieht, hat sich der entscheidende Rückgang der Belastung bis zum Jahre 1933 vollzogen. Setzt man den Aufwand für Zins- und Tilgungsdienst für das Jahr 1931 mit 100 an, so entsteht folgende Reihe:

1931 = 100
1933 = 75
1934 = 78
1935 = 71

Die Unterbrechung der Abwärtsbewegung im Jahre 1934 ist zurückzuführen einmal auf außerordentliche Tilgungen durch Hingabe der von den Kommunen erworbenen Umschuldungsanleihe und ferner darauf, daß erst damals der Schuldendienst von vielen Kommunen wieder voll aufgenommen wurde.

Weiter geht aus der Tabelle hervor, daß die Entlastung bei den Zinsen im weit größeren Ausmaße erfolgte als bei den Tilgungen. Betrug die Abnahme des Zinsendienstes gegenüber dem Jahre 1931 erst 15,4 %, so stieg sie im Jahre 1934 schnell bis auf 28 %. Diese Entwicklung wird sich in verstärktem Maße für die Jahre 1936 und 1937 nachweisen lassen. Denn erst dann dürfte die Rentenkonversion des Jahres 1935 sich bemerkbar machen, da die den Gläubigern gemäß § 4 des Gesetzes über die Zinsermäßigung bei öffentlichen Anleihen vom 27. Februar 1935 zu zahlende einmalige Entschädigung von 2 % des Nennbetrages der Schuldverschreibungen die tatsächliche Entlastung erst im Jahre 1936 eintreten läßt.

Dagegen ist damit zu rechnen, daß sich in den nächsten Jahren der Aufwand für Tilgungen infolge der seit dem 1. Oktober 1936 laufenden planmäßigen und der verstärkt betrieben außerordentlichen Tilgung auf die Umschuldungsanleihe und auf Grund der Zurückzahlung der Arbeitsbeschaffungskredite noch erhöhen wird.

Das Tempo der Gesamtentlastung wird sich also beschleunigen, so daß bei Fortdauer sparsamster Wirtschaftsführung der Kommunen Schuldenlast und finanzielle Leistungsfähigkeit in absehbarer Zeit wieder in einem normalen Verhältnis zueinander stehen werden.

D. Rückblick.

Ueberblickt man den Verlauf der staatlichen Einflußnahme auf das Schuldenwesen der Gemeinden und Gemeindeverbände in den letzten hundert Jahren, so ist das Streben nach einer immer besseren Einordnung dieses Zweiges kommunaler Finanzwirtschaft in die vom Staat vertretenen Interessen der Gesamtheit unverkennbar. Von dem Zustand völliger Ungebundenheit der Kreditgebarung, den die Steinsche Städteordnung vom Jahre 1808 geschaffen hatte, führt eine nahezu ununterbrochene Linie zu den ins einzelne gehenden Vorschriften über formelle Voraussetzungen und materielle Zulässigkeit von Schuldenaufnahmen, wie sie die Deutsche Gemeindeordnung vom 30. Januar 1935 kennt. Dazwischen liegen die Etappen der Verpflichtung zur Einholung des aufsichtsbehördlichen Einverständnisses, der Hinzuziehung von Begutachtungsausschüssen und des absoluten Kreditverbotes. Sondervorschriften für die Inanspruchnahme bestimmter Gläubigergruppen setzen der kommunalen Anleihepolitik neue Grenzen.

Die Form der staatlichen Eingriffe macht dabei einen gewissen Kreislauf durch. Während die Regelung der Schuldenaufnahme im vorigen Jahrhundert innerhalb der Gemeindeverfassungsgesetze erfolgt, werden später zusätzliche Spezialgesetze für erforderlich gehalten. Die Deutsche Gemeindeordnung übernimmt es nun, aufbauend auf den Erfahrungen einer schmerzensreichen Epoche, die Keditgebarung als eins der wichtigsten Teilgebiete des gemeindlichen Finanzwesens wieder in den Geamtrahmen einer Regelung des kommunalen Rechts einzubeziehen. Hierin drückt sich die Erkenntnis aus, daß eine geordnete Finanzwirtschaft unumgängliche Voraussetzung für eine gesunde Gemeindeverwaltung ist. Durch die Verbindung der kommunalen Verfassungs- und Verwaltungsvorschriften mit den Bestimmungen über die gesamte Wirtschaftsführung in einem Gesetz verlieren die staatlichen Normen für das Schuldenwesen der Gemeinden den Charakter einer zeitgebundenen Notgesetzgebung. Nunmehr sehen die Gemeindeleiter das Feld, in dem sich ihre Anleihepolitik zu bewegen hat, für erdenkliche Zeiten abgesteckt. Andererseits bedeutet es für die Staatsaufsicht eine erhebliche Erleichterung, daß für die Beurteilung der an sie herangetragenen Anleihewünsche der Gemeinden im gesamten Reichsgebiet dieselben Grundsätze maßgebend sind.

Ehe eine derartige Neuregelung jedoch möglich wurde, galt es, eine gründliche Bereinigung des Schuldenstandes der Gemeinden und Gemeindeverbände herbeizuführen. Konsolidierung kurzfristiger Kredite, Zinssenkungen, verstärkte Tilgungen verbunden

mit einer anhaltenden Sparsamkeit in der Wirtschaftsführung werden die Grundlagen für eine künftige gesunde Kreditpolitik schaffen.

Lebenslauf.

Ich bin am 17. August 1910 als Sohn des Sparkassenrendanten Otto Jonas in Bentschen, Prov. Posen, geboren. Von Ostern 1921 bis Ostern 1930 besuchte ich das Staatliche Gymnasium in Friedeberg Neumark. Nach bestandener Reifeprüfung studierte ich in Jena Staats- und Rechtswissenschaften. Nach vier Semestern unterbrach ich mein Studium, um bei der Brandenburgischen Provinzialbank und Girozentrale in Berlin das Bankfach zu erlernen. Im Oktober 1934 nahm ich das Studium der Staatswissenschaften an der Friedrich-Wilhelms-Universität in Berlin wieder auf. Am 10. Dezember 1935 legte ich die Diplomprüfung für Volkswirte ab. Seit Anfang des Jahres 1936 bin ich im Reichsnährstand tätig. Das mündliche Doktorexamen bestand ich am 29. Juni 1937.